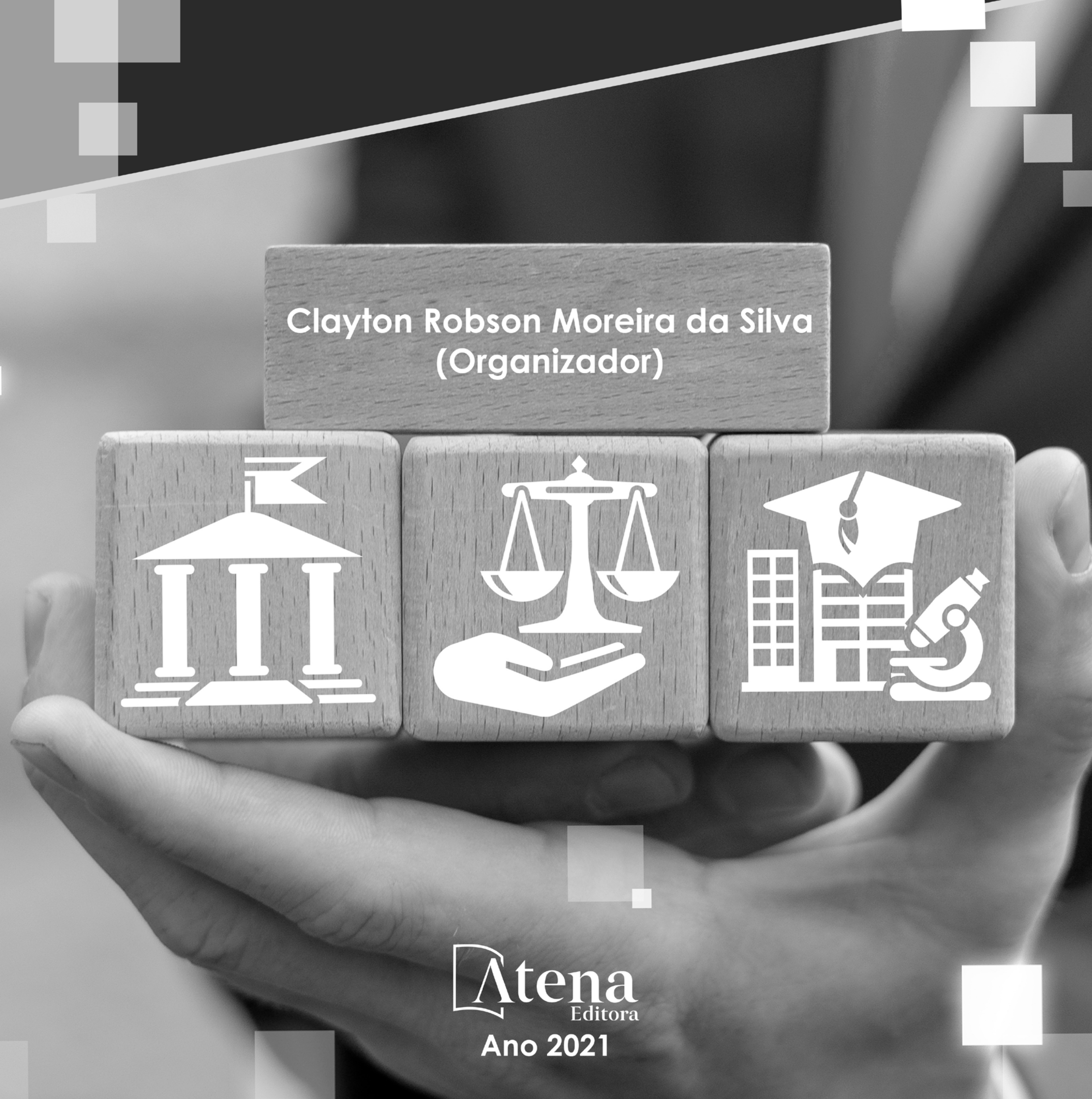
ADMINISTRAÇÃO: CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ESTRATÉGIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTUDOS ORGANIZACIONAIS



Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2021

ADMINISTRAÇÃO:
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ESTRATÉGIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTUDOS ORGANIZACIONAIS



Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2021

Editora Chefe
Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Assistentes Editoriais
Natalia Oliveira
Bruno Oliveira
Flávia Roberta Barão
Bibliotecária
Janaina Ramos
Projeto Gráfico e Diagramação
Natália Sandrini de Azevedo
Camila Alves de Cremo
Luiza Alves Batista
Maria Alice Pinheiro
Imagens da Capa
Shutterstock
Edição de Arte
Luiza Alves Batista
Revisão
Os Autores

Atena
Editora
Ano 2021

Atena Editora
Ano 2021

Administração: ciência e tecnologia, estratégia, administração pública e estudos organizacionais

Editora Chefe:	Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecária:	Janaina Ramos
Diagramação:	Maria Alice Pinheiro
Correção:	Mariane Aparecida Freitas
Edição de Arte:	Luiza Alves Batista
Revisão:	Os Autores
Organizador:	Clayton Robson Moreira da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A238 Administração: ciência e tecnologia, estratégia, administração pública e estudos organizacionais / Organizador Clayton Robson Moreira da Silva. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5706-884-7
DOI 10.22533/at.ed.847211003

1. Administração. 2. Estratégia. I. Silva, Clayton Robson Moreira da (Organizador). II. Título.

CDD 658

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

Atena Editora
Ano 2021

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa.

APRESENTAÇÃO

O livro "Administração: Ciência e Tecnologia, Estratégia, Administração Pública e Estudos Organizacionais" é uma obra publicada pela Atena Editora e divide-se em dois volumes. Este primeiro volume reúne um conjunto de vinte e cinco capítulos, em que são abordados diferentes temas que permeiam o campo da administração. Compreender os fenômenos organizacionais é o caminho para o avanço e a consolidação da ciência da administração, possibilitando a construção de um arcabouço teórico robusto e útil para que gestores possam delinear estratégias e tomar decisões eficazes do ponto de vista gerencial, contribuindo para a geração de valor nas organizações.

Nesse contexto, compreendendo a pertinência e avanço dos temas aqui abordados, este livro emerge como uma fonte de pesquisa rica e diversificada, que explora a administração em suas diferentes faces, uma vez que concentra estudos desenvolvidos em diferentes contextos organizacionais. Assim, sugiro esta leitura àqueles que desejam expandir seus conhecimentos por meio de um material especializado, que contempla um amplo panorama sobre as tendências de pesquisa e aplicação da ciência administrativa.

Além disso, ressalta-se que este livro visa ampliar o debate acadêmico, conduzindo docentes, pesquisadores, estudantes, gestores e demais profissionais à reflexão sobre os diferentes temas que se desenvolvem no âmbito da administração. Finalmente, agradecemos aos autores pelo empenho e dedicação, que possibilitaram a construção dessa obra de excelência, e esperamos que este livro possa ser útil àqueles que desejam ampliar seus conhecimentos sobre os temas abordados pelos autores em seus estudos.

Boa leitura!

Clayton Robson Moreira da Silva

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL FRENTE AOS ÓRGÃOS JULGADORES E FISCALIZADORES

Data de aceite: 01/03/2021

José Bione de Melo Neto
Mestrando em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel em Ciências Contábeis na Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e Bacharelando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
http://lattes.cnpq.br/0515811592475780

Ana Paula Ferreira da Silva
Mestra em Administração e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de (UFPE). Professora da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e do Centro Universitário Boa Viagem (UNIFBV).
http://lattes.cnpq.br/5832200557508165

RESUMO: O presente trabalho aborda a aplicação da Lei de acesso à informação (LAI) por parte dos órgãos fiscalizadores – Tribunais de Contas (TC) e Ministério Público (MP) - e julgadores, representados pelos Tribunais de Justiça (TJ). Depreende-se a LAI como ferramenta imprescindível para realização do cidadão fiscalizador da “coisa pública”, já que permite livre acesso a todas as informações. É de competência do Ministério Público, como defensor dos direitos individuais e coletivos, fiscalizar e denunciar os descumprimentos da LAI, assim como é função dos Tribunais de Contas verificar seu cumprimento no que se refere à divulgação das contas públicas. Por sua vez, os TJs devem atuar de forma a sancionar e responsabilizar todos aqueles que descumprem a norma legal. A pesquisa atingiu seu objetivo geral de analisar as informações divulgadas nos 89 sítios eletrônicos que envolvem Ministério Público, Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas, verificando se tais *websites* estão em acordo com as diretrizes ativas da lei de acesso à informação pública, mostrando-se, portanto, exitosa em sua proposição e permitindo o retorno dos resultados auferidos para os órgãos analisados, visando auxiliar no aprimoramento e aperfeiçoamento da aplicação da LAI. Após serem catalogadas 31 representações do Ministério Público, 28 dos Tribunais de Justiça e 30 dos Tribunais de Contas, teve-se a aplicação do formulário de coleta de dados, cujos itens foram retirados das diretrizes ativas da LAI, dados contábeis e financeiros, além de diretrizes passivas como o E-SIC. Como resultado, depreendeu-se que todas as entidades têm100% de cumprimento da divulgação dos itens de sua estrutura (organograma, endereço, telefone), 39% disponibilizam suas Demonstrações Contábeis e 22% divulgam seus instrumentos orçamentários (PPA, LDO, LOA). Além disso, verificou-se que nenhuma das entidades divulgou ao público externo dados relativos a uma média do custo processual e do custo com transparência. Assim, recomenda-se uma mudança estrutural com vistas a que tais órgãos possam dar maior transparência a sua atuação.

PALAVRAS - CHAVE: Lei de acesso à informação. Transparência Pública. Ministério Público. Tribunais de Justiça. Tribunais de Contas.

THE APLICATION OF THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION IN BRAZIL IN FRONT OF THE JUDGING AND SUPERVISORY BODIES

ABSTRACT: The present paper addresses the application of the Law of access to information (LAI) by the supervisory bodies - Courts of Accounts (TC) and Public Prosecutors (MP) - and judges, represented by the Courts of Justice (TJ). The LAI is an essential tool for realization of the citizen who oversees the "public thing", since it allows free access to all information. It is incumbent upon the Public Prosecution Service, as defender of individual and collective rights, to monitor and denounce Lai's non-compliance as well as it is the function of the Courts of Auditors to verify their compliance with regard to the disclosure of public accounts. In turn, the TJs must act in order to sanction and hold all those those who do not comply with the legal norm. The research reached its general objective of analyzing the information disclosed in the 89 electronic sites involving public prosecutors, courts of justice and courts of accounts, verifying whether such websites are in accordance with the active guidelines of the law of access to public information, thus proving successful in its proposition, allowing the return of the results obtained to the organs analyzed , aiming to assist in the improvement of the application of LAI. After cataloguing 31 representations of the Public Prosecutor's Office, 28 of the Courts of Justice and 30 of the Courts of Auditors, had an application of the data collection form, items were taken from the LAI active guidelines, accounting and financial data, as well as passive guidelines such as the E-SIC. As a result, it emerged that all entities have 100% compliance with the disclosure of items in their structure (organization chart, address, telephone), 39% make their Financial Statements available and 22% disclose their budget instruments (PPA, LDO, LOA). Furthermore, t was found that none of the entities disclosed to the external public data relating to an average of the procedural cost and the cost of transparency. Thus, it is recommended a structural change so that these bodies can give greater transparency to their performance.
KEYWORDS: Law of access to information. Public Transparency. Public Prosecutors. Courts of Justice. Courts of Accounts.

1 | INTRODUÇÃO

Como define Stair (2010), a Informação é uma coleção de fatos organizados de modo que adquire um valor adicional, superando o valor dos próprios fatos. Um exemplo utilizado pelo mesmo autor é a variabilidade do uso do "dado" como informação, sendo dependente da utilização para qual o sujeito ativo que vai destinar a informação gerada.

Dessa maneira, fica evidente a importância do acesso à Informação para todos indivíduos de maneira igualitária. Nesse âmbito, foi promulgada a Lei de acesso à informação (LAI), lei n.º 12.527/2011, regulamentando o direito constitucional de acesso às informações públicas (Governo Federal, 2018). Essa norma entrou em vigência em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa - física ou jurídica -, mesmo não havendo necessidade de motivo, receber informações públicas dos órgãos e entidades.

Em termos gerais, a LAI possui significância na retroatividade, assim como, tem

relevância no discernimento do presente e do futuro. Essa é uma lei que diferencia o papel de todos os cidadãos, sendo uma expansão do significado de cidadania, já que torna possível que todos sejam fiscais do poder e das ações públicas, ou seja, um retorno ao papel do *homenis* da *pólis* grega.

Segundo Heinem (2015), a LAI acredita no cidadão, não no 'consumidor de direitos', seguindo o pensamento normativo estabelecido pela Constituição Federal (CF), o que reitera a afirmação de Dantas (2010) de que a força normativa da Constituição é a norma principal e central de todo nosso ordenamento jurídico. Portanto, estando a LAI em acordo com a CF, está igualmente com conjunto jurisdicional. Contudo, muitos órgãos públicos ainda se escondem sobre o pré-texto do sigilo ou de um possível comprometimento de suas ações com a abertura de determinadas informações.

É justamente para atuar nesse tipo de situação arbitrária de desrespeito ao ordenamento jurídico que a Lei 8.625, de 12/02/1993, institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do ministério público dos estados. Nesse âmbito, a norma já coloca em seu Art. 1.º, como uma das atribuições do Ministério Público (MP), a atuação como defensor dos interesses sociais e individuais.

Assim, evidencia-se a já está consolidada pela jurisprudência como competência do Ministério Público a fiscalização do cumprimento das diretrizes da Lei de Acesso à Informação. Isto é, em casos de desrespeito à LAI, como, por exemplo, negar informações ou não criar os mecanismos coerentes e corretos que possibilitam o livre acesso à informação, é competência e responsabilidade do Ministério Público entrar com ações cíveis e penais para imputar os responsáveis. É válido ressaltar, no entanto, que qualquer cidadão pode entrar com essas ações, embora se saiba que uma ação popular do MP permite muito mais credibilidade e noção de coletividade para defesa do direito de todos os cidadãos.

Está claro que, conquanto o Ministério Público seja a instituição competente para fiscalizar e representar o povo brasileiro quanto ao cumprimento das diretrizes postas na Lei de acesso à informação, no que se refere às contas públicas e sua divulgação, a competência recai sobre os Tribunais de Contas dos estados (TCEs) e, por consequência, o Tribunal de Contas da União (TCU). Eses órgãos devem atuar em auxílio ao legislativo no controle externo.

Ademais, é importante entender que, dependendo de qual seja o motivo ou tipo do acesso à informação, a competência para o julgamento da ação pode ser estadual, cabendo aos Tribunais de Justiça (TJ), ou federal, cabendo aos Tribunais Regionais Federais (TRF). Em ambos os casos, a via recursal final é o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Este estudo justifica-se por ter importância na averiguação da ação dos órgãos competentes na análise da LAI quando em aplicação própria, o que garante maior transparência em suas atividades. Outro fato de relevância está em permitir o retorno técnico das respostas encontradas no estudo para que tais órgãos possam melhorar suas ações para cumprimento das diretrizes da LAI.

Para aferir o nível de adequação aos itens da LAI, os seguintes objetivos específicos foram estabelecidos: a) averiguar a respeito das diretrizes da LAI; b) verificar nos sítios eletrônicos se há algum espaço específico voltado para esclarecimento de como ter acesso às informações das mesmas; b) elencar quais são as informações divulgadas com o propósito de atender a demanda do cidadão e a lei de acesso à informação; e e) aferir a frequência e ordenar por grau de relevância as informações de caráter financeiro que as entidades consideram importantes publicar em seus sítios eletrônicos.

Os objetivos específicos conduzem à consecução do objetivo geral do trabalho que é verificar qual é o nível de aderência, pelos órgãos fiscalizadores e julgadores – Ministério Público, Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça - a nível nacional, estadual ou municipal às diretrizes da LAI.

O presente trabalho está sistematizado em cinco sessões. Após esta introdução, segue o referencial teórico dividido em cinco subseções, que tratam, respectivamente, a LAI, o MP, os TC´s, os TJs, o E-SIC e o E-OUV. Na terceira seção, está a metodologia, em que são apresentados os métodos e procedimentos utilizados no desenvolvimento da pesquisa. Em seguida, apresenta-se a análise dos resultados em três subseções e a conclusão.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Lei de Acesso a Informação

Conforme pontuado por Nunes (2006), a Lei de acesso à informação foi institucionalizada com o objetivo central de dar publicidade a acontecimentos classificados como secretos durante o regime militar, entre os anos de 1964 e 1985. Ao se fazer a correspondência de datas da LAI com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), cuja missão era esclarecer a violação dos direitos humanos praticados de 1946 até o fim do regime militar, verifica-se que estão intimamente ligadas em seus objetivos centrais. Entretanto, a LAI diferencia-se na medida em que seu significado não se limita à publicidade do passado.

É verdade que a LAI surgiu com esse sentido inicial, mas houve expansão de sua função original. Cunha & Xavier (2014) colocam que a jurisprudência ampliou e colocou a LAI não somente como um aspecto referente para construção da história, mas é presente, pois possibilita a todos os cidadãos serem fiscais dos bens e ações públicas, assim como é também futuro, já que uma sociedade fiscalizadora dos bens comuns dificulta e repreende a possibilidade de ganhos ilícitos ao poder público.

Por seu turno, Calderón & Lorenzo (2010) abordam o pensamento do Governo Aberto, isto é, da publicidade e fiscalização públicas. Os doutrinadores destacam que essa é uma ideia tão antiga quanto a própria democracia, sendo transcrita, ao longo da história, em diversas leis fundamentais e constituições. Além disso, para os autores, os

princípios informadores do movimento *Open Government* são: participação, colaboração e transparência.

Nesse mesmo raciocínio, Bucci (2009) coloca que o acesso à informação pública não é apenas um direito fundamental, individual e coletivo, cuja função é possibilitar o exercício da cidadania, não estando restrito somente ao regimento dado pela Constituição Federal, mas também um direito prescrito por importantes documentos internacionais, tal qual o artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Em conformidade com essa linha de pensamento, Michener (2017) coloca que a LAI, em vigência no Brasil há 8 anos, é verdadeiramente a raiz da regulamentação em transparência pública no país. Miragem (2011), por sua vez, afirma que, além de possibilitar o controle social, a LAI permite ao cidadão questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos. Ratificam tal afirmação Clève & Franzoni (2013) ao afirmar que a Lei de acesso à informação, em seu Art. 3.º do Cap. 1, garante o direito fundamental ao acesso à informação por qualquer cidadão ou entidade em território brasileiro.

Limberger (2017) enfatiza que a Lei n.º 12.527/2011 determina que os órgãos e entidades públicas deverão atender às disposições presentes na norma sob duas perspectivas: a primeira, chamada Transparência Ativa, presente no art. 30, II da CF e no art. 8.º da Lei n.º 12.527/2011, consiste na obrigação de espontaneamente divulgar, independentemente de solicitações, as informações que sejam tidas como de interesse da sociedade, fazendo uso dos sítios eletrônicos oficiais na *internet*.

A segunda perspectiva de divulgação é a Transparência Passiva, presente no art. 9.º, I da CF e no art. 10.º da LAI, devendo a organização atender quaisquer requerimentos de informações que sejam feitos individualmente por cidadãos. Vale destacar, inclusive, que a lei proíbe exigência de motivos para o pedido, já que são informações de nítido interesse público.

Sendo assim, a implementação da LAI está atrelada *à* publicidade e transparência, significando um importante passo para a consolidação da democracia e prevenção da corrupção no Brasil. Como sintetiza Paes (2011), a verdade diz que a dogmatização de uma legislação é apenas um primeiro passo para uma nova fase na construção de uma política de transparência no País. Dessa maneira, tal qual defendido por Pereyra (2014), a norma não pode ficar apenas no código e em palavras, é imprescindível que os três poderes criem mecanismos para sua consolidação e aplicação por todos os entes da administração pública, responsabilizando devidamente àqueles que a descumprem.

2.2 O Ministério Público

Conforme Arantes (2002), com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi instaurado, em seu formato atual, o *parquet* como função essencial à Justiça. Nesse sentido, o autor explica que cabe ao MP assegurar o respeito aos direitos dos cidadãos, por meio da fiscalização e cobrança da aplicação das leis, além de atuar extrajudicialmente,

propondo acordos (Termos de Ajuste de Conduta, recomendações, inquérito civil público, audiências públicas).

Por seu turno, Goulart (1998) afirma que a Constituição Federal instaurou o Ministério Público brasileiro não fazendo parte de nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e possuindo independência funcional assegurada por ela. Dessa forma, o chefe do Ministério Público é o procurador-geral da República, nomeado pelo presidente da República, com autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

Paes (2003) destaca que o Ministério Público brasileiro é subdividido de acordo com as unidades federativas da união, sendo representado pelos Ministérios Públicos dos estados e pelo Ministério Público da União, sendo que esse último, em acordo com as especificações entendidas como necessárias pela Constituição Federal de 1988, ainda se subdivide em quatro vertentes: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

A Constituição Federal postula como competência de fiscalização do Ministério Público brasileiro: a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis; a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático (Ministério Público, 2017). Essas atribuições evidenciam o tamanho da importância e o dever de representante dos interesses e direitos da população, já que coloca especificamente essas funções, deixando claro que o MPU deve ser um órgão intimamente ligado à representatividade da população e não só garantidor das liberdades e direitos de cada indivíduo, como fiscalizador da coisa pública e do devido regime democrático da sociedade brasileira.

Em pesquisa sobre os impactos da Lei de Acesso à Informação no fortalecimento da cultura de acesso, da transparência e da participação social, a partir da análise dos reflexos da regulamentação da LAI na gestão da comunicação no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Balbino (2013) verificou que os resultados obtidos com as estratégias traçadas pelo CNMP, durante o primeiro ano de vigência da lei, apontaram para a necessidade de aperfeiçoamento das práticas internas de gestão da informação e indicaram um reposicionamento na gestão das assessorias de comunicação dos órgãos públicos, visando consolidar a efetiva aplicação da LAI.

No tocante à importância da LAI na consolidação institucional do MP no Brasil, cabe destacar o estudo de Brennand & Silva (2019), em que é feita uma análise da atuação do *parquet* durante o regime militar e no processo de redemocratização, após a Constituição de 1988. Os autores pontuam a evolução como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, como já dito neste trabalho, sendo responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade.

Um trabalho importante, desenvolvido sobre o assunto por Kegler & Reis (2017), analisou se o *website* do Ministério Público do Rio Grande do Sul cumpre com os requisitos necessários para a configuração de transparência ativa dispostos no Art. 8.º, § 1.º e incisos

da Lei de Acesso à Informação. Os resultados indicaram que o referido *website* busca atender as normas vigentes no art. 8.º da LAI por meio da transparência ativa, permitindo a efetivação de direitos e a busca por uma democracia mais participativa.

2.3 Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e União

De acordo com Lenza (2017), o Sistema de Controle Financeiro Externo adotado no Brasil e nos países da Europa Ocidental (França, Portugal, Bélgica, Itália e Espanha) tem como base os Tribunais ou Cortes de Contas. Em síntese, é um modelo composto por um órgão colegiado que exerce a função fiscalizadora e tem, juntamente a isso, a incumbência de julgar as contas públicas, podendo, como determinação, aplicar sanções aos responsáveis pela gestão temerária dos recursos públicos.

Moraes (2013) pontua que as linhas gerais da organização, composição e competências dos Tribunais de Contas do Brasil estão definidas na Constituição Federal (Arts. 70 a 75 e outros), o que garante certa uniformidade entre os entes federados. Entretanto, como pontuado por Ernandes (2003), os detalhes da atuação dos Tribunais de Contas (por exemplo, seu trâmite processual) costumam ser regulados em Leis Orgânicas, editadas no âmbito do ente federado ao qual a Corte de Contas integra.

Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, não tendo inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Dessa forma, Mendes (2010) destaca que o Tribunal de Contas também não faz parte do Poder Executivo, uma vez que o Art. 76 da CF/88 informa ser esse composto pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Por fim, não faz parte também do Poder Judiciário, uma vez que não se encontra no rol contido no Art. 92 da CF/88, consolidando-se, assim, sua estrutura independente dos demais poderes.

A autonomia dos Tribunais de Contas não se resume à autonomia institucional (funcional), qual seja a autonomia de exercício de sua atividade-fim sem subordinação, ingerência ou dependência de outras autoridades, órgãos ou poderes. A autonomia dos Tribunais de Contas abarca, também, a autonomia administrativa e a autonomia financeira, que constituem verdadeiros pressupostos da autonomia institucional.

Quanto aos estudos sobre disponibilização de informações dos Tribunais de Contas, destaca-se a pesquisa de Rodrigues (2008) que fez uma análise da usabilidade do portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em seus aspectos formais de disponibilização da informação, com vistas a proporcionar reflexão acerca do estabelecimento de um canal de comunicação efetivo entre o governo e os cidadãos para controle social, de maneira similar ao que viria a ser obrigatório com as diretrizes de transparência passiva da LAI.

Os resultados indicaram a existência de ações voltadas para melhorar o uso dos portais de governo e verificou que a Administração Pública tem trabalhado na disponibilização de informações e serviços à sociedade, através de tecnologia da informação e comunicação. Contudo, a pesquisa concluiu que o controle social, pelo uso dessa tecnologia, requer um

esforço conjunto do governo e da própria sociedade, além de um maior respaldo legal que garanta a efetiva implantação de procedimentos e ações nesse sentido.

Outro estudo importante é o de Santos *et al.* (2013), que realizaram pesquisa quantitativa/qualitativa buscando observar qual o estágio de evolução dos sites governamentais dos tribunais de contas brasileiros. A partir dessa análise, foi possível mapear pontos a serem melhorados. Além disso, foi estabelecido um *ranking* desses sites, utilizando como critérios: o direito de acesso, a disponibilização de informações, a participação e o acompanhamento na execução das políticas públicas.

2.4 Tribunais de Justiça dos Estados e Superior Tribunal de Justiça

Sinteticamente, como posto por Bonavides (2011), a função do Poder Judiciário é garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, além de resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. Para isso, o sistema judiciário deve ter autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal. Ou seja, o orçamento e administração são independentes dos outros poderes, legislativo e executivo.

Brito (2020) elenca os principais órgãos do Poder Judiciário brasileiro: o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), os Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, sendo cada um responsável pelas competências atribuídas pela CF.

Além dos tribunais superiores, o sistema Judiciário federal é composto pela Justiça Federal comum e pelas Justiças especializadas (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar). Já a organização da Justiça estadual é de competência de cada Estado e do Distrito Federal, sendo composta por juízes estaduais que atuam na primeira instância, por desembargadores - que compõem os tribunais de Justiça, a chamada segunda instância - e por juízes que atuam nos juizados especiais cíveis e criminais, bem como, nas turmas recursais. Nesse sentido, como dito por Ferraz Júnior (2019), a competência da Justiça estadual é residual, cabendo processar e julgar qualquer causa que não esteja sujeita à Justiça Federal comum, do Trabalho, Eleitoral e Militar.

Dessa maneira, em primeira instância, as causas são analisadas por juízes federais ou estaduais. Os recursos de apelação são enviados aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça. Por fim, às decisões dos tribunais de última instância das justiças Militar, Eleitoral e do Trabalho cabem recurso, em matéria constitucional, para o STF. Sempre válido ressaltar que esse recurso ao STF somente tem cabimento para análise no que concerne a matéria constitucional.

No âmbito de aplicação da LAI pelo Poder Judiciário, é fundamental destacar o estudo de Magalhães (2012), em que foi investigado o Governo Eletrônico (E-Gov) no Brasil, por meio do uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), mais precisamente da *Internet*, verificando uma aplicação similar à prevista nas diretrizes de

transparência ativa da LAI. Os dados catalogados mostraram que os itens elencados não são ofertados integralmente nos *websites* do judiciário dos estados brasileiros, apesar de todos serem classificados, na literatura estudada pela autora, como básicos.

Já Hoch *et al.* (2013) observou os portais dos Tribunais Regionais Federais, a fim de verificar quais são os desafios à concretização da transparência ativa prevista na LAI. Os resultados auferidos mostraram que há deficiências no cumprimento da Lei n.º 12.557/11 e que o desenvolvimento da cultura de acesso, pautada pela uniformização, usabilidade e interoperabilidade da informação são desafios que devem ser superados.

2.5 Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC) e de Ouvidoria (E-OUV)

A publicação da LAI significou um grande passo para o avanço e consagração das instituições democráticas brasileiras, permitindo a verdadeira inclusão da possibilidade de cada cidadão ser um efetivo fiscalizador da coisa pública e tendo como consequência o avanço das ações de combate à corrupção no país.

Nesse sentido, uma das ferramentas facilitadoras para que se possa permitir o acesso às informações públicas é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC), que permite a qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta à solicitação feita a órgãos e entidades do Executivo Federal.

Dessa forma, o E-SIC é uma ferramenta de sistema informacional utilizada em muitos *sites* do poder público que, de maneira centralizada e organizada, permite agrupar as principais dúvidas e questionamentos dos usuários, além de disponibilizar informações, atendendo a solicitação de qualquer cidadão. É válido ressaltar que, apesar de importante como ferramenta facilitadora ao acesso à informação, o E-SIC não é obrigatório e muitos *sites* ainda não fazem uso ou não aproveitam todas as suas possibilidades.

Maciel *et al.* (2019) analisaram a contribuição do E-SIC para a transparência das universidades federais, conforme as exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI). Os resultados indicaram que as dimensões de responsabilidade, de conteúdo e de divulgação foram as que receberam maior contribuição do E-SIC para a ampliação da transparência pública. Entretanto, os autores indicaram que apesar dos avanços implementados, ainda é possível vislumbrar gargalos que impedem a plena definição da transparência.

O E-OUV é um canal integrado para encaminhamento das manifestações dos cidadãos, configurando-se como elo entre o indivíduo externo e a ouvidoria do órgão. Nesse sentido, conforme definição de Oliveira (2000), a ouvidoria é uma espécie de canal que serve para o indivíduo apresentar sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias. Assim, no ambiente de trabalho da iniciativa pública, vai ser na ouvidoria que se construirá uma espécie de "conexão" entre a população e toda a Administração Pública, que inclui as entidades, os órgãos e agentes públicos que trabalham nos diversos setores dos governos federal, estadual e municipal).

Na ouvidoria as diversas manifestações dos cidadãos são recebidas, analisadas, orientadas e encaminhadas às devidas áreas responsáveis, com vistas à apuração e correção do caso. No entanto, é válido ressaltar que as atividades da ouvidoria não se restringem ao recebimento e repasse de informações.

Nesse sentido, cabe destaque à pesquisa desenvolvida por Homrich (2018), que teve por objetivo conhecer a avaliação de ouvidores e demais servidores de ouvidorias públicas do Poder Executivo federal sobre a adoção do sistema E-OUV. Os resultados atestaram que o E-OUV é uma solução tecnológica bem-sucedida para apoiar a gestão das ouvidorias do Poder Executivo federal, facilitando o acesso do cidadão ao serviço e promovendo a transparência.

3 I METODOLOGIA

Inicialmente, é necessária uma caracterização do universo e da amostra do estudo. Silva & Menezes (2005) conceituam o universo, ou a população de uma determinada pesquisa "como sendo a quantidade total de indivíduos que apresentam características iguais as quais são definidas para um determinado estudo a ser elaborado". O universo e a amostra desta pesquisa são as 31 representações do Ministério Público, o STJ e as 27 unidades dos TJ's, as 27 unidades dos TCE's, os 2 TCM's e o TCU.

O método utilizado na elaboração deste estudo é o método dedutivo, que parte de respostas individuais para inferir respostas finais e conclusivas sobre o tema (MARCONI, LAKATOS, 2017). Quanto aos objetivos, o estudo é classificado como pesquisa exploratória descritiva, mesmo tratando-se de casos múltiplos, uma vez que foram catalogados poucos estudos práticos relacionados à Lei de acesso à informação e, principalmente, trabalhos sobre os órgãos que são objeto deste estudo.

No que se refere aos procedimentos, a pesquisa caracteriza-se como documental. Assim, com base nos estudos de Kegler & Reis (2017), Santos *et al.* (2013) e Hoch *et al.* (2013), foi elaborado um Formulário de Coleta de Dados em que, primeiramente, foram elencados 7 itens tidos como instrumentos organizacionais das entidades participantes da pesquisa. Em seguida, foram apurados 43 itens para cumprimento das diretrizes de transparência ativa da LAI.

Após a catalogação dos *websites* das instituições determinadas na amostra (**Tabela 1**), foi aplicado o Formulário de Coleta de Dados, sendo feita a análise e documentação dos 50 itens elencados, possibilitando mensurar o nível de cumprimento das diretrizes ativas da Lei de acesso à informação.

Instituição - Possui Site	Grupo Institucional			TOTAL	%
	Ministério Público	Tribunal de Justiça	Tribunal de Contas		
Ministério Público do Trabalho	1			1	1
Ministério Público da União	1			1	1
Ministério Público Militar	1			1	1
Ministério Público DFT	1			1	1
Ministério Público dos estados	27			27	30
Tribunais de Justiça dos estados		27		27	30
Superior Tribunal de Justiça		1		1	1
Tribunal de Contas dos estados			27	27	30
Tribunal de Contas da União			1	1	1
Tribunal de Contas dos Municípios			2	2	2
Total	31	28	30	89	100

Tabela 1 – Instituições participantes da pesquisa

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

No tratamento dos dados, com base nas informações encontradas nos *Websites* de cada uma das entidades objetos do estudo, foram utilizados recursos do Microsoft @Word e @Excel. Ao término, procedeu-se a elaboração das tabelas e gráficos, com o intuito de demonstrar as respostas auferidas a partir dos critérios dos objetivos gerais e específicos deste estudo. Os resultados encontrados foram abordados de maneira extensa na apresentação dos resultados e sumária na conclusão.

4 I ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Análises Estatísticas dos Principais Resultados da Ffrequência por Resposta

Neste tópico, é feita uma simples análise quantitativa e qualitativa dos principais resultados auferidos para os 50 itens elencados no Formulário de Coleta de Dados, não sendo feita, neste momento, segregação por grupo institucional.

Ao analisar os Instrumentos Organizacionais das entidades participantes da pesquisa, consideraram-se os seguintes tópicos que devem estar presentes nos endereços eletrônicos: Organograma, Estrutura Organizacional, Endereço, Telefone, Horário de Atendimento, Habilidades e Funções. O resultado indicou que todos esses itens atingiram um grau de 100% de cumprimento, ou seja, todas as entidades analisadas atendem e divulgam tais informações para o público externo. Contudo, é válido destacar que essas são informações básicas e expressam o mínimo que se espera do que deva ser divulgado.

Quanto à administração do patrimônio público, os resultados apontaram um nível de 96% de cumprimento. No que se refere à destinação dos recursos públicos, obteve-se um resultado de cumprimento de 95%. Esse grau elevado de conformidade indica que

quase todas as entidades evidenciam como se dão seus gastos e qual a destinação de suas despesas. Essas são informações de fundamental importância para que a sociedade conheça como e para onde o dinheiro público está sendo direcionado, conforme registrado na **Tabela 2**.

No tocante às informações referentes aos contratos, observou-se que todos os itens foram apresentados por 94% das entidades, o que demonstra predomínio na divulgação das informações pertinentes a licitações, havendo *link* com base de dados ativa. Como demonstrado no estudo de Brennand & Silva (2019), a informação quanto às licitações é crucial para que se fiscalize se a gestão pública está sendo feita em acordo com a previsão legal (**Tabela 2**).

Item de conformidade	Sim		Não		Total	
	Ocor.	%	Ocor.	%	Ocor.	%
Proporciona informações pertinentes à administração do patrimônio público?	86	97	3	3	89	100
Proporciona informações pertinentes à utilização/destinação de recursos públicos?	84	94	5	6	89	100
Há informações de como o próprio órgão usa os recursos públicos destinados?	83	93	6	7	89	100
Se há um demonstrativo de despesa por categoria econômica e classificações?	81	91	8	9	89	100
Há Informações a cerca das despesas com pessoal ativo e inativo do órgão?	85	96	4	4	89	100

Tabela 2 - Informações da Aplicação dos Recursos

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

Com base nos dados apresentados na **Tabela 3**, constatou-se um nível de apenas 9% para divulgação da quantidade de servidores envolvidos no andamento de um processo. Isso se deve dar em razão da dificuldade de fazer-se tal mensuração dentro do andamento processual, devido às variadas fases do curso procedimental. Esse resultado está de acordo com a pesquisa de Magalhães (2012), indicando as dificuldades de mensuração do custo de implementação das Tecnologias de Informação.

A **Tabela 3** aponta também o custo médio da participação processual, indicando que nenhuma entidade divulga essa informação, sendo esse o pior resultado encontrado. Cumpre ressaltar que apenas uma entidade divulgou o custo médio com transparência com o público externo. Registra-se, ainda, que, conquanto todos os dados auferidos na **Tabela 3** não sejam imprescindíveis para a fiscalização da coisa pública, são dados cuja divulgação é extremamente importante para o monitoramento e fiscalização da efetividade do serviço público prestado frente ao seu custo.

Item de conformidade	Sim		Não		Total	
	Ocor.	%	Ocor.	%	Ocor.	%
Divulga informações de interesse público, independentemente de solicitações?	89	100	0	0	89	100
Há informações da quantidade de servidores envolvidos para andamento de um processo (média)?	8	9	81	91	89	100
Há informações do custo médio da participação processual?	0	0	89	100	89	100
Há informações do custo médio com transparência ao público externo?	1	1	88	99	89	100

Tabela 3 - Custo Processual

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

Na **Tabela 4**, referente às fontes de recursos, verifica-se um índice de 81 a 82%, o que demonstra elevado grau de divulgação das fontes de receitas, dos registros de repasses ou transferências e a respeito do recebimento de doações. É importante destacar que essas informações estão sendo repassadas ao público, o que é imprescindível para que o cidadão fiscalize quanto e por quais meios tais órgãos têm acesso a suas verbas.

Item de conformidade	Sim		Não		Total	
	Ocor.	%	Ocor.	%	Ocor.	%
Disponibiliza registros de repasses ou transferências de recursos financeiros?	73	82	16	18	89	100
Há Informações a respeito das fontes de receita?	73	82	16	18	89	100
Há Informações a respeito do recebimento de doações?	72	81	17	19	89	100

Tabela 4 - Informações Fontes de Receitas

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

Conforme registra a **Tabela 5**, no que diz respeito ao acesso às Demonstrações Contábeis do Setor Público – Balanço Patrimonial, Demonstração de Variação de Despesas, Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro, os resultados encontrados apontam um cumprimento que varia de 38% a 42%, demonstrando que a maioria dos órgãos não fazem a devida divulgação das Demonstrações Contábeis, impossibilitando que haja maior fiscalização por parte dos cidadãos e restringindo o acesso a esses dados somente àqueles que fazem parte da administração do órgão. Constitui-se, assim, uma verdadeira afronta ao direito de acesso à informação e de publicidade das informações. Tal resultado se assemelha ao encontrado por Hoch *et al.* (2013), que também apontou a não divulgação das demonstrações contábeis.

Item de conformidade	Sim		Não		Total	
	Ocor.	%	Ocor.	%	Ocor.	%
Disponibiliza a maioria das Demonstrações Contábeis?	35	39	54	61	89	100
Se tem base ativa (Balanço Patrimonial)?	34	38	55	62	89	100
Se tem base ativa (Demonstração de Variação de Despesas)?	34	38	55	62	89	100
Se tem base ativa (Balanço Orçamentário)?	37	42	52	58	89	100
Se tem base ativa (Balanço Financeiro)?	35	39	54	61	89	100

Tabela 5 - Informações sobre as Demonstrações Contábeis

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

Como mostra a **Tabela 6**, quanto à disposição do acesso a informações dos Instrumentos Orçamentários – Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), apenas 20 entidades apresentam os últimos 5 instrumentos orçamentários, ou seja, 22% do total. É válido destacar a importância da divulgação do acesso aos instrumentos orçamentários, pois, através deles, o cidadão pode verificar se o órgão público está cumprindo e seguindo a previsão legal de orçamento aprovado pelo poder legislativo.

Item de conformidade	Sim		Não		Total	
	Ocor.	%	Ocor.	%	Ocor.	%
Disponibiliza os últimos 5 anos dos Instrumentos Orçamentários?	20	22	69	78	89	100
Se tem base ativa (PPA)?	27	30	62	70	89	100
Se tem base ativa (LDO)?	25	28	64	72	89	100
Se tem base ativa (LOA)?	33	37	56	63	89	100

Tabela 6 - Informações Instrumentos Orçamentários

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

4.2 Análises Estatísticas por Grupo Institucional

Neste tópico é feita uma análise cruzada dos dados coletados, colocando as respostas sob a perspectiva dos três grupos institucionais: Ministério Público, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas. Dessa forma, fica estabelecida uma subdivisão que permite encontrar algum padrão para cada grupo, podendo-se chegar a conclusões menos generalistas, em virtude de uma maior especialização para cada uma das instituições que são objeto de estudo.

Na **Tabela 7**, que diz respeito a itens de acesso à informação por grupo institucional, os resultados mostram que as instituições que compõe o Ministério Público apresentaram os melhores resultados, com nível de cumprimento superior aos 90%, corroborando

pesquisas de Balbino (2013) e de Kegler & Reis (2017), que demonstraram a preocupação das instituições que compõem o MP em cumprir com as diretrizes da LAI, além de uma padronização dessas instituições em seus Portais da Transparência.

Item de conformidade	Ministério			Tribunal de			Tribunal de			Total		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Ocorrência												
Possui um link E-SIC?	31	0	31	15	13	28	17	13	30	63	26	89
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	31	0	31	18	10	28	26	4	30	75	14	89
Se sim, utiliza o Formulário de acesso a informação?	28	3	31	17	11	28	24	6	30	69	20	89
Se sim, utiliza de Listagem com as respostas das principais informações solicitadas por secretaria/órgão?	29	2	31	15	13	28	19	11	30	63	26	89
Se sim, apresenta espaço para "dúvidas mais frequentes" e perguntas do cidadão?	30	1	31	15	13	28	19	11	30	64	25	89
Possui link ativo para o E-ouv?	30	1	31	28	0	28	30	0	30	88	1	89
Percentual												
Possui um link E-SIC?	100	0	100	54	46	100	57	43	100	71	29	100
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	100	0	100	64	36	100	87	13	100	84	16	100
Se sim, utiliza o Formulário de acesso a informação?	90	10	100	61	39	100	80	20	100	78	22	100
Se sim, utiliza de Listagem com as respostas das principais informações solicitadas por secretaria/órgão?	94	6	100	54	46	100	63	37	100	71	29	100
Se sim, apresenta espaço para "dúvidas mais frequentes" e perguntas do cidadão?	97	3	100	54	46	100	63	37	100	72	28	100
Possui link ativo para o E-ouv?	97	3	100	100	0	100	100	0	100	99	1	100

Tabela 7 - Itens de Acesso a Informação por Grupo Institucional

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

No que diz respeito aos Tribunais de Justiça, a **Tabela 7** registra um nível de cumprimento variando entre 54 e 64%, o que é considerado um resultado regular que deixa clara não somente a ausência de diretrizes que orientem as instituições, como sua negligência no empenho em propiciar ao cidadão conhecimento sobre os mecanismos para que tenha acesso às informações. Esses resultados vão ao encontro das conclusões obtidas pelos estudos de Hoch *et al.* (2013).

Quanto ao Tribunal de Contas, a **Tabela 7** demonstra resultados variantes em função do item analisado: níveis de 87% e 80%, respectivamente, para o uso de tecnologias de informação e de formulário de acesso à informação. Cumpre pontuar que há uma confluência desses números com os auferidos na pesquisa de Rodrigues (2008).

No tocante à **Tabela 8**, referente às informações das demonstrações contábeis por grupo institucional, os resultados mostram que todas as instituições tiveram índices baixos de divulgação: o MP teve um índice de 45%, os TJ´s, 39% e, por fim, os TC´s, tiveram resultados inferiores, variando de 30% a 37%. Esses números demonstram que, para maioria das entidades dos três grupos funcionais, as divulgações das Demonstrações contábeis não constituem uma prioridade e não há grande requisição, provavelmente justificada por a

maior parte da população não compreender a linguagem técnica e, portanto, não requisitar a divulgação desses documentos.

Item de conformidade	Ministério Público			Tribunal de Justiça			Tribunal de Contas			Total		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Ocorrência												
Disponibiliza a maioria das Demonstrações Contábeis?	14	17	31	11	17	28	10	20	30	35	54	89
Se tem base ativa (Balanço Patrimonial) ?	14	17	31	11	17	28	9	21	30	34	55	89
Se tem base ativa (Demonstração de Variação de Despesas) ?	14	17	31	11	17	28	9	21	30	34	55	89
Se tem base ativa (Balanço Orçamentário) ?	14	17	31	12	16	28	11	19	30	37	52	89
Se tem base ativa (Balanço Financeiro) ?	14	17	31	11	17	28	10	20	30	35	54	89
Percentual												
Disponibiliza a maioria das Demonstrações Contábeis?	45	55	100	39	61	100	33	67	100	39	61	100
Se tem base ativa (Balanço Patrimonial) ?	45	55	100	39	61	100	30	70	100	38	62	100
Se tem base ativa (Demonstração de Variação de Despesas) ?	45	55	100	39	61	100	30	70	100	38	62	100
Se tem base ativa (Balanço Orçamentário) ?	45	55	100	43	57	100	37	63	100	42	58	100
Se tem base ativa (Balanço Financeiro) ?	45	55	100	39	61	100	33	67	100	39	61	100

Tabela 8 - Informações das Demonstrações Contábeis por Grupo Institucional

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

A **Tabela 9** aponta, por grupo institucional, a divulgação dos Instrumentos Orçamentários dos órgãos PPA, LDO e LOA. Pelos resultados obtidos, entre os quatros itens, verificou-se que o MP teve níveis de 13% a 29%. lOs níveis dos TJ´s variaram de 32% a 54%, sendo o maior deles associado ao *link* ativo da LOA. Por fim, os índices referentes aos TC´s variaram de 23% a 30%, sendo o único destaque o baixo nível de divulgação. Esses resultados são passíveis de uma comparação qualitativa com o *ranking* feito por Santos *et al.* (2013). Por fim, é importante destacar que a divulgação dos instrumentos orçamentários se faz fundamental para que o cidadão fiscalize se o realizado está compatível com o orçado em lei.

Item de conformidade	Ministério			Tribunal de			Tribunal de			Total		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Ocorrência												
Disponibiliza os últimos 5 anos dos Instrumentos Orçamentários ?	4	27	31	9	19	28	7	23	30	20	69	89
Se tem base ativa (PPA) ?	8	23	31	10	18	28	9	21	30	27	62	89
Se tem base ativa (LDO) ?	8	23	31	10	18	28	7	23	30	25	64	89
Se tem base ativa (LOA) ?	9	22	31	15	13	28	9	21	30	33	56	89
Percentual												
Disponibiliza os últimos 5 anos dos Instrumentos Orçamentários ?	13	87	100	32	68	100	23	77	100	22	78	100
Se tem base ativa (PPA) ?	26	74	100	36	64	100	30	70	100	30	70	100
Se tem base ativa (LDO) ?	26	74	100	36	64	100	23	77	100	28	72	100
Se tem base ativa (LOA) ?	29	71	100	54	46	100	30	70	100	37	63	100

Tabela 9 - Informações dos Instrumentos Orçamentários por Grupo Institucional

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental (2019)

4.3 Análises Estatísticas com Base no E-SIC e E-OUV

Neste tópico, é feita uma análise comparativa entre todos os órgãos, verificando a presença conjunta de E-SIC e E-OUV e os demais mecanismos para possibilitar o acesso à informação. O intuito é visualizar a correspondência do uso agregado dos sistemas eletrônicos de Informação e Ouvidoria e as demais formas de acesso à informação, verificando se existe alguma relação entre esses usos (**Tabela 10).**

Item de conformidade	SIM OU NÃO	e-SIC			e-OUV		
		Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Ocorrência							
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	SIM	62	13	75	74	1	75
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	NÃO	1	13	14	14	0	14
Utiliza oformulário de acesso à informação ?	SIM	58	11	69	69	0	69
Utiliza oformulário de acesso à informação ?	NÃO	5	15	20	19	1	20
Divulga a listagem com as respostas das principais informações solicitadas ao órgão?	SIM	56	7	63	62	1	63
Divulga a listagem com as respostas das principais informações solicitadas ao órgão?	NÃO	7	19	26	26	0	26
Apresenta espaço para 'dúvidas mais frequentes' e perguntas feitas pelos cidadãos?	SIM	57	7	64	63	1	64
Apresenta espaço para 'dúvidas mais frequentes' e perguntas feitas pelos cidadãos?	NÃO	6	19	25	25	0	25
Percentual							
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	SIM	70	15	84	83	1	84
Utiliza meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação?	NÃO	1	15	16	16	0	16
Utiliza oformulário de acesso à informação ?	SIM	65	12	78	78	0	78
Utiliza oformulário de acesso à informação ?	NÃO	6	17	22	21	1	22
Divulga a listagem com as respostas das principais informações solicitadas ao órgão?	SIM	63	8	71	70	1	71
Divulga a listagem com as respostas das principais informações solicitadas ao órgão?	NÃO	8	21	29	29	0	29
Apresenta espaço para 'dúvidas mais frequentes' e perguntas feitas pelos cidadãos?	SIM	64	8	72	71	1	72
Apresenta espaço para 'dúvidas mais frequentes' e perguntas feitas pelos cidadãos?	NÃO	7	21	28	28	0	28

Tabela 10 - Informações Comparativas com base no E-SIC e E-OUV

Fonte: Elaboração Própria dos autores com base na pesquisa documental 2019

Nos resultados apurados, verificou-se que a maioria, com 63%, utiliza concomitantemente o E-SIC e o E-OUV, enquanto 21% não usam nenhuma das duas opções. Quando somente analisado o E-OUV, observa-se que a maioria, ou seja, 78%, faz

uso tanto da listagem quanto da ouvidoria, 21% restringem-se ao E-OUV e 1% não faz uso delas.O resultado demonstra aplicação incipiente das ferramentas de E-SIC ou E-OUV de forma conjunta com a listagem das principais informações. Tal resultado contrasta com os estudos de Maciel *et al.* (2019) e Homrich (2018), cujas conclusões apontam a importância da utilização do E-SIC e do E-OUV como formas de apoio ao cidadão e promoção da transparência (**Tabela 10).**

Por fim, o último item da **Tabela 10**, "dúvidas mais frequentes" e perguntas do cidadão, teve resultados demonstrando que a maior parte, 64%, faz uso desse espaço e do E-SIC, enquanto 21% não usam nenhuma das duas opções, 8% usam somente a listagem e outros 7% restringem-se ao E-SIC. Quanto à comparação com o E-OUV, observa-se novamente uma maioria, 71%, fazendo uso tanto da área para dúvidas quanto da ouvidoria, enquanto 28% restringem-se ao E-OUV e 1% ao espaço das dúvidas. Mais uma vez, portanto, verifica-se a necessidade de ampliação e popularização desses instrumentos de contato com o público, já que os resultados auferidos ainda apontam números incipientes, que podem ser melhorados pelo poder público.

5 | CONCLUSÃO

Os resultados auferidos por este trabalho sobre a Lei de Acesso à Informação, que completa 8 anos neste ano de 2020, mostram que muitas de suas diretrizes vêm sendo cumpridas pelos órgãos que foram objeto deste estudo. No entanto, existe, ainda, um longo caminho a ser percorrido, principalmente no que diz respeito à publicidade dos instrumentos financeiros e orçamentários, já que todas as entidades do Ministério Público, dos Tribunais de Conta e dos Tribunais de Justiça, enquanto órgãos fiscalizadores e julgadores, devem servir de exemplo aos demais.

Constatou-se, com a pesquisa, que a principal ferramenta para a população solicitar informações é o Formulário de acesso à Informação, com 78% de aplicação, o que indica que apenas 20 entidades ainda não o utilizam. Embora esse resultado seja satisfatório, aponta para a possibilidade e necessidade de ampliação para que todos possam fazer uso dessa ferramenta, indicando uma maior coesão e padronização do poder público no momento em que o cidadão for requisitar a informação.

A pesquisa verificou que as principais informações divulgadas pelas entidades para atender às diretrizes de transparência ativa da LAI são: contratos e licitações; destinação de recursos com suas despesas; origem desses recursos, como repasses e doações. É válido ressaltar, com o que foi visto nos resultados, que muitos desses pontos ainda não são atendidos pela maioria das entidades.

Constatou-se, também, que, mesmo com todas as vantagens proporcionadas pelos *websites* institucionais, essa ferramenta não é utilizada de maneira maciça, pois muitos estão desatualizados e não trazem muitas das informações que deveriam conter, com

ênfase maior para a situação crítica dos que compõem o grupo institucional dos Tribunais de Justiça. Em contrapartida, é válido ressaltar a qualidade e padronização dos sítios eletrônicos das entidades do Ministério Público.

No que se refere à frequência e ordem do grau de relevância das informações de caráter orçamentário e financeiro, conclui-se que as entidades priorizam a divulgação das despesas e da destinação dos recursos. Em seguida, divulgam os repasses, transferências e doações. Destaca-se a inexistência, para os três grupos institucionais, de preocupação com a divulgação das demonstrações contábeis.

Recomenda-se como possibilidade de futuros estudos a reaplicação do formulário de coleta utilizado nesta pesquisa para Tribunais Regionais Federais, e posterior análise comparativa com os resultados encontrados por Hoch *et al.* (2013). Outra possibilidade seria o retorno dos resultados encontrados nesta pesquisa para os órgãos públicos estudados, questionando os motivos de descumprimento e sugerindo prazos para adequações.

REFERÊNCIAS

BALBINO, Carlos Henrique Rodrigues. **Impactos da lei de acesso à informação na gestão da Comunicação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).** Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/7915>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

______. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Pesquisa: Acesso à Informação Pública Relatório Analítico Conclusivo**. Projeto: Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas, Brasília, 30 ago. 2011.

______. Lei no 8.159, de 08 de janeiro de 1991: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 jan. 1991.

______. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5o, no Inciso II do § 3o do Art. 37 e no § 2o do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro 2011.

BRITO, Luana Maritza de et al. PRÁTICAS AMBIENTAIS NO PODER JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DO FÓRUM NA COMARCA DE JUARA-MT. **Revista Destaques Acadêmicos**, [S.l.], v. 12, n. 1, abr. 2020. ISSN 2176-3070. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/2502>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRENNAND, Edna Gusmão de Góes; SILVA, Alexsander de Carvalho. A Lei de Acesso à Informação – LAI e A Consolidação Institucional Do Ministério Público No Brasil. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 5, n. 2, p. 22-37, 20 mar. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011, p. 561.

BUCCI, Eduardo. **O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 67, ago. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open government:** gobierno abierto. Edita: Algón Editores, 2010. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CAVALCANTE, Alano Feijão. **Composição, competência e divisões do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,composicao-competencia-e-divisoes-do-superior-tribunal-de-justica,40407.html>. Acesso: 17 Abr., 2018.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de acesso à informação:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DANTAS, Ivo. **O Valor da Constituição:** edição histórica. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ERNANDES, J.U.J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito:** técnica, decisão, dominação. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOVERNO FEDERAL. **Acesso A Informação**: Mapa da LAI. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso: 02 Abr., 2018.

HEINEM, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**: lei nº 12.527/2011. 2.ed.rev e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOCH, Patrícia Adriani, RIGUI, Lucas Martin; SILVA, Rosane Leal da. **Desafios À Concretização da Transparência Ativa na Internet, À Luz da Lei de Acesso À Informação Pública:** análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. Santa Maria: Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, 2013.

HOMRICH, Luiz Gustavo Meira. **Modernização das ouvidorias públicas federais: um estudo avaliativo da adoção do sistema e-Ouv.** Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizad**o. 21 ed.. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

MACIEL, Raoni Gonçalves et al . **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência:** uma experiência gerencial em uma universidade federal. Perspect. ciênc. inf., Belo Horizonte , v. 24, n. 2, p. 143-164, Jun. 2019.

MAGALHÃES, Darcilene Maria Barbosa. **A aplicação das tecnologias da informação e da comunicação TICs, na gestão pública: um estudo sobre o governo eletrônico por meio dos sítios (websites) oficiais dos Estados do Brasil**. 2008. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5 ed.. São Paulo: Saraiva, 2010.

MICHENER, Robert Gregory. Lei de Acesso à Informação, 5 anos: como impulsionar o cumprimento? **OAB Digital. Tribuna do Advogado**. 2017. Disponível em: <http://www.oabrj.org.br/materia-tribuna-do-advogado/19628-lei-de-acesso-a-informacao-5-anos--como-impulsionar-o-cumprimento>. Acesso em: 29 set., 2017.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Sobre a Instituição**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre/sobre-a-instituicao. Acesso em: 17 Out., 2017.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 9 ed.. São Paulo: Atlas, 2013.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor**: controle e fiscalização. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

PAES, Eneida B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2011.

PEREYRA, Fernando Gómez. **El derecho de acceso a la información** pública **en Uruguay**. Cuaderno de Divulgación nº 5. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública, 2014, p. 6, tradução nossa.

OLIVEIRA, João Elias. **A Ouvidoria do Estado do Paran**á. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). A Ouvidoria na esfera pública brasileira. Curitiba: Ed. UFPR, 2000. p.182-193.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

STAIR, Ralph M.; REYNOLDS, George W. Uma introdução aos sistemas de informações: In **Princípios de sistemas de informação**: uma abordagem gerencial. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

CAPÍTULO 2

A GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE TERESINA-PI

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 22/12/2020

Aldo Vieira Ribeiro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)
http://lattes.cnpq.br/0577343776984370

RESUMO: O acesso à informação recebeu tratamento especial na Constituição Federal (CF) de 1988, erigido à qualidade de direito fundamental. Desde a promulgação da CF, diversas espécies normativas vem ampliando o acesso à informação, tendo este processo se consolidado com a entrada em vigor da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O presente artigo possui como objetivo geral analisar como a administração pública de Teresina, no âmbito do Poder Executivo municipal, garante aos cidadãos o direito constitucional de acesso à informação previsto na LAI. Para tanto, realizou-se um estudo exploratório qualitativo, no âmbito do Sistema Eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC) de Teresina, adotando-se como procedimentos técnicos as pesquisas bibliográfica e documental. No tratamento dos dados utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2002). Os resultados da investigação indicam que os mecanismos adotados pela gestão pública municipal de Teresina na esfera do Poder Executivo estão em conformidade com o que dispõe a LAI, contribuindo para o efetivo acesso do cidadão à informações públicas de seu interesse.

PALAVRAS - CHAVE: Acesso. Informação. Direito Fundamental.

THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF ACCESS TO INFORMATION IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL EXECUTIVE OF TERESINA-PI

ABSTRACT: Access to information received special treatment in the Federal Constitution (CF) of 1988, erected the quality of fundamental right. Since the enactment of the Constitution, several normative species have been increasing access to information, and this process has been consolidated with the entry into force of Law no. 12,527, of November 18, 2011, known as the Law on Access to Information (LAI). The purpose of this article is to analyze how the public administration of Teresina, within the scope of the municipal Executive Branch, guarantees the citizens the constitutional right to access the information provided in the LAI. In order to do so, a qualitative exploratory study was carried out in the scope of the Electronic System of Citizen Information Services (e-SIC) of Teresina, adopting as technical procedures bibliographical and documentary research. In the data treatment, the Content Analysis chnique proposed by Bardin (2002) was used. The results of the investigation indicate that the mechanisms adopted by the municipal public management of Teresina in the sphere of the Executive Power are in conformity with that available to the LAI, contributing to the

effective access of the citizen to the public information of their interest.

KEYWORDS: Access. Information. Fundamental Right.

1 I INTRODUÇÃO

A nova organização da administração pública na Constituição Federal de 1988 apresenta como imperativo a imposição de uma gestão transparente que permita ao cidadão a identificação das ações estatais a fim de que possa avaliar a legitimidade destas, não sendo suficiente, nos tempos atuais, a mera publicidade oficial das decisões dos agentes públicos.

Nessa ordem de ideias, denota-se que vivemos outros tempos em termos de gestão pública em que o ideal democrático previsto no texto constitucional implica numa maior aproximação entre Estado e administrado, entre administração pública e o cidadão, este cada vez mais convocado a participar do efetivo controle dos atos administrativos por meio de distintos e importantes canais de participação.

Nessa sistemática, o acesso à informação recebeu tratamento especial na Constituição Federal (CF) de 1988, erigido à qualidade de direito fundamental. Desde a promulgação da CF, diversas espécies normativas vem ampliando o acesso à informação, tendo este processo consolidado-se com a entrada em vigor da Lei n° 12.527, de de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Nessa seara, após 6 (seis) anos de entrada em vigor da LAI, espera-se que cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), no exercício da função administrativa, nas esferas municipal, estadual e federal, já tenha regulamentado a LAI, assegurando ao cidadão acesso à informações públicas de seu interesse. Partindo desse pressuposto (hipótese), indaga-se: como o município de Teresina garante aos cidadãos o direito constitucional de acesso à informação?

À luz da hipótese e da problemática mencionadas acima, o presente artigo possui como objetivo geral analisar como a administração pública de Teresina, no âmbito do Poder Executivo municipal, garante aos cidadãos o direito constitucional de acesso à informação previsto na LAI. Para o alcance desse objetivo, definimos como objetivos específicos os seguintes: 1) discutir o objetivo e os principais aspectos da LAI e sua interface com a Administração Pública; 2) investigar a regulamentação da LAI no âmbito do poder executivo municipal de Teresina; e 3) identificar os principais mecanismos e procedimentos administrativos adotados pela gestão pública municipal de Teresina para garantir ao cidadão o acesso às informações públicas de seu interesse.

Em conformidade com os objetivos mencionados, a análise está estruturada em três seções, a saber: "o acesso à informação como um direito fundamental do cidadão e um dever da administração pública", em que se discute o breve histórico dos direitos fundamentais, apresentando o direito à informação como um direito dessa natureza e a

responsabilidade (dever) da administração pública em assegurá-lo. Na discussão, enfatiza-se a abrangência da LAI e os seus principais aspectos. Na seção seguinte, "metodologia", descreve-se os procedimentos técnicos adotados pelo autor para a realização da presente investigação e que permitiram alcançar os resultados apresentados na seção subsequente denominada "análise e discussão dos resultados", eixo central do presente artigo. Ao final, tecemos nossas considerações finais acerca do estudo realizado.

2 | O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO E UM DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A constituição é a lei maior que consagra os valores supremos de um Estado compartilhados pelo povo que o compõe. É instituída para regular a atuação do governo, as relações jurídicas existentes no seio da sociedade e tutelar os indivíduos das eventuais arbitrariedades e abusos praticados pelo Poder Público. Para Silva (2013), a constituição é considerada a lei fundamental que organiza os elementos essenciais do Estado. Nas palavras do autor em comento, a constituição seria um:

> sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. (SILVA, 2013, p. 37 - 38).

No mesmo sentido, Moraes (2013, p. 06) aduz que a Constituição

> deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.

Com base nos autores citados, podemos afirmar, em síntese, que a constituição é o conjunto de normas que tem por objeto a organização dos elementos constitutivos do Estado, quais sejam: a organização do Estado, a estrutura política e o estabelecimento de direitos e garantias fundamentais. Neste artigo, interessa-nos tratar deste último elemento constitutivo - os direitos e garantias fundamentais - dada a relação intrínseca que o mesmo mantém com a temática discutida neste trabalho.

Os documentos declaratórios redigidos no bojo das revoluções políticas do século XVIII, notadamente as Revoluções Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, constituem as primeiras manifestações[1] relevantes acerca do reconhecimento dos direitos fundamentais (VIEIRA JÚNIOR, 2015). As declarações dessa época expressavam os preceitos de diversas correntes filosóficas e políticas que eclodiram com o Iluminismo, como o racionalismo e o contratualismo que inspiravam a vontade popular de impor limites ao Estado, reconhecendo um núcleo mínimo de proteção do indivíduo em relação aos

1 Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776) nos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) na França (CASTRO, 2008).

abusos praticados por aquele.

A noção de direitos fundamentais surge, portanto, da tentativa de estabelecer um rol de direitos inerentes à condição humana independente da vontade política do soberano (governante), decorrendo daí a concepção de direitos fundamentais como direitos naturais. Nesse sentido, Castro (2008, p. 231, aspas da autora), ao tratar da Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), destaca que "o povo da Virgínia buscaram definir o que era para eles fundamental e irrevogável. A isto, eles chamaram, "direito natural"".

Os direitos fundamentais são produtos da história e representam os direitos conquistados pelo indivíduo em distintos momentos vividos pela humanidade. Por essa razão, a doutrina costuma falar em gerações ou dimensões de direitos fundamentais, sendo o segundo termo mais usual entre os doutrinadores contemporâneos porque, segundo estes, a expressão dimensões[2] "não abandonaria as conquistas da "dimensão" anterior e, assim, a expressão se mostraria mais adequada nesse sentido de proibição reacionária" (LENZA, 2011, p. 860, aspas do autor), o que não fica evidentemente claro quando se usa o termo geração, cuja ideia remete à superação.

No caso do Brasil, os direitos e garantias fundamentais estão dispostos ao longo de todo o Título II do texto constitucional de 1998, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", colocando explicitamente como espécies desse gênero os direitos e deveres individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e partidos políticos. Ressalte-se que em relação aos direitos individuais e coletivos, o Supremo Tribunal Federal (STF), corroborando a doutrina mais atualizada, manifestou-se no sentido de que tal espécie de direitos fundamentais não se restringem ao art. 5º da Constituição Federal (CF) de 1988, podendo ser encontrados ao longo de todo o texto constitucional[3], ou ainda, decorrentes de tratados e convenções internacionais de que o Brasil seja parte (LENZA, 2011).

O direito fundamental à informação integra o rol de direitos individuais e coletivos e encontra-se insculpido no art. 5.º, da CF de 1988 que aduz:

> (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
>
> (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2 A Doutrina considera que, em um primeiro momento, partindo dos lemas da Revolução Francesa - Igualdade, Liberdade e Fraternidade -, anunciavam-se os direitos de 1ª, 2ª e 3ª dimensão que iriam evoluir para uma 4ª e 5ª dimensão. Ver BONAVIDES (1997) e BOBBIO (1992).

3 O relator, Ministro Sydney Sanches - medida cautelar, RTJ 150/68 - , no julgamento da ADI 939-7/DF, entendeu tratar-se de cláusula pétrea a garantia constitucional prevista no art. 150, III, "b", declarando que a EC. n. 3/93, ao pretender subtraí-la da esfera protetiva dos destinatários da norma, estaria ferindo o limite material previsto no art. 60, § 4º, IV, da CF/1988.

Desde a CF de 1988 a edição de diversas espécies normativas vem ampliando o direito de acesso à informação. A figura 1, abaixo, traz o histórico recente dessas espécies normativas até a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

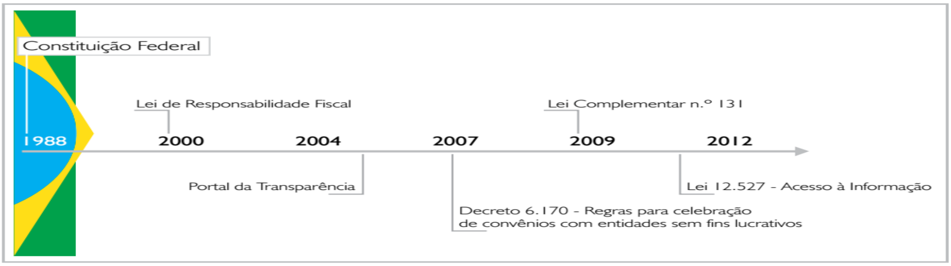


Figura 1 - Histórico[4] de espécies normativas que ampliaram o acesso à informação no Brasil.

Cabe asseverar que se o direito à informação constitui um direito de natureza fundamental, apenas a própria CF de 1988 pode autorizar que lhe sejam impostas restrições ou limitações. Em outras palavras, o legislador ordinário não poderá impor restrições ou limitações fora da permissão dada pela CF. Eis que, no caso dos dispositivos constitucionais supracitados, observa-se que o legislador constituinte originário conferiu amplo acesso ao direito de informação, restringindo expressamente o acesso apenas quanto àqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Se para o cidadão o acesso à informação constitui um direito fundamental, para a administração pública trata-se de um dever constitucional a ser assegurado pelos seus órgãos e entidades consoante a dicção dos dispositivos da Carta Magna (BRASIL, 1988), *in verbis*:

> Artigo 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
>
> (...) §3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
>
> (...) II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.
>
> Artigo 216, §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

4 Fonte: Controladoria Geral da União (CGU), 2013.

Seguindo os comandos constitucionais explicitados, o legislador infraconstitucional consolidou a regulamentação do direito de acesso à informação com a aprovação da Lei nº 12.527/2011 conhecida como LAI que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. A figura 2, a seguir, ilustra a trajetória da LAI desde as discussões iniciais ainda no ano de 2005 até a sua sanção em 2011.

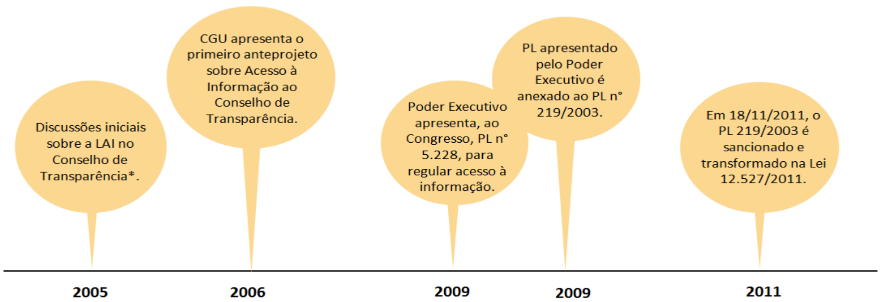


Figura 2 - Linha do tempo[5] da LAI

A LAI (BRASIL, 2011) reafirma em seu art. 3º o acesso à informação como um direito fundamental a ser assegurado ao cidadão em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública

Considerando o direito de acesso à informação como um direito fundamental, a LAI, consoante o texto constitucional e as diretrizes destacadas, impõe à administração pública o dever de assegurar o efetivo acesso do cidadão a todas as informações sob a guarda do poder público ou por ele produzidas, ressalvadas as informações de natureza pessoal e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas.

5 Fonte: CGU, 2013.

Nessa ordem de ideias, deve-se considerar a administração pública em seu sentido amplo que

> "compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais. (DI PIETRO, 2017, p. 120).

O quadro 1, a seguir, descreve a abrangência da LAI, consoante arts. 1º e 2º da referida lei.

Todos os órgãos e entidades	Federais/Estaduais/Distritais/Municipais
Todos os Poderes	Executivo/Legislativo/Judiciário
Toda Administração Pública	Direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e/ou Município.
Entidades sem fins lucrativos	Aquelas que receberam recursos públicos para realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenção social, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos recebidos e à sua destinação.

Quadro 1 - Abrangência da LAI[6]

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O quadro 2, abaixo, ilustra os principais aspectos da LAI que, em conjunto, objetivam garantir a efetividade do acesso à informação pública.

ASPECTO ANALISADO	PREVISÃO NA LAI
A regra é o acesso, o sigilo é a exceção	Art. 3º, I
Não há necessidade de motivação por parte do requerente (interessado)	Art. 10, §3º
As hipóteses de sigilo são limitadas	Art. 23
Gratuidade da informação, salvo custos com reprodução	Art. 12
Divulgação de informações de interesse coletivo e geral independentemente de requerimentos	Art. 8º e 30
Adoção de procedimentos que facilitem o acesso à informação	Art. 5º e 10
Concessão de acesso imediato à informação e na sua impossibilidade, em prazo não superior a 20 (vinte) dias para responder o pedido do interessado, podendo este, mediante justificativa, ser prorrogado por mais 10 (dez) dias.	Art. 11, §1º e 2º

Quadro 2 - Principais aspectos da LAI

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

6 Cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), no exercício da função administrativa, nas esferas municipal, estadual e federal, devem regulamentar a LAI. Na esfera federal esta encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

Entre os aspectos destacados no quadro 2, impende explicitar os conceitos de transparência ativa (art. 8º e 30) e transparência passiva (art. 5º). No primeiro caso, entende-se por transparência ativa a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas por algum grau de sigilo. Eis, *in verbis*, os principais dispositivos que remetem ao conceito em comento.

> Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

> Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento (...) (BRASIL, 2011).

Como canal obrigatório para o cumprimento desse mister, a própria LAI instituiu a internet:

> Art. 8º, § 2°. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (BRASIL, 2011).

Quanto ao conceito de transparência passiva, este consiste na obrigatoriedade da administração pública prestar as informações solicitadas pelo interessado e está prevista especificamente no artigo 10 da LAI, adotando procedimentos que facilitem o acesso à informação (art. 5º), democratizando-a.

> Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

> Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1° desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011).

A figura 3, abaixo, ilustra didaticamente os conceitos de transparência ativa e transparência passiva explicitados acima.



Figura 3 – Transparência ativa e passiva na LAI[7]

Em face das discussões realizadas e dos aspectos apresentados, o acesso à informação é, na perspectiva da CF de 1988 e da LAI, um direito fundamental do cidadão e um dever para a Administração Pública a ser materializado por todos os seus órgãos e entidades de maneira ágil e econômica adotando procedimentos que facilitem o efetivo acesso do cidadão à informação como, por exemplo, viabilizar alternativas de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet (art. 10, § 2º) (BRASIL, 2011).

3 | METODOLOGIA

Considerando o problema posto, os objetivos pretendidos e a hipótese elencados na introdução deste artigo, optou-se por realizar o presente estudo exploratório à luz das pesquisas bibliográfica e documental. A primeira, segundo Cajueiro (2015, p. 17), “resume-se à análise e discussão apenas de referencial bibliográfico de autores e literaturas, artigos ou monografias sobre o tema de pesquisa”. A segunda por sua vez, procura por documentos de fonte primária, isto é, aqueles que ainda não passaram por um filtro analítico ou tendo passado, os materiais podem sofrer reelaboração de acordo com os objetivos da pesquisa (CAJUEIRO, 2015; LOPES, 2016).

No que se refere à pesquisa bibliográfica esta encontra-se referenciada no Direito Constitucional e suas interfaces com a Administração Pública, tendo em vista o objeto de estudo em análise tratar-se de um direito fundamental a ser garantido ao cidadão pelo Estado, por meio dos seus órgãos e agentes. Desse modo, apoiando-se em doutrinadores constitucionalistas como Silva (2013), Moraes (2013), Lenza (2011), entre outros, discutiu-se conforme seção anterior, o acesso à informação como um direito fundamental e um dever da Administração Pública.

Quanto à pesquisa documental, esta realizou-se a partir da legislação que ampliou o

7 Fonte: CGU, 2013.

direito de acesso à informação, destacando-se a Constituição Federal (CF) de 1988, a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI), o Decreto Municipal n° 14.605/2014 que regulamentou o acesso à informação no Município de Teresina, e documentos oficiais que tratam do tema, a exemplo do Manual da LAI para Estados e Municípios (2013) organizado pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Manual do e-SIC Teresina, entre outros.

Considerando os procedimentos de pesquisa informados, realizou-se concomitantemente a estes um estudo exploratório qualitativo no âmbito do Sistema Eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC) de Teresina, principal mecanismo de acesso à informação colocado à disposição do cidadão para a obtenção de informações públicas relativas ao referido município, a fim de verificar se a mencionada ferramenta atende ao disposto na LAI.

No tratamento das informações documentais utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2002) que compreende três fases: a pré-análise, a exploração do material e a interpretação. A referida análise permitiu obter indicadores qualitativos que possibilitaram estabelecer relações entre o conteúdo dos documentos analisados (especialmente a LAI), do Decreto Municipal n° 14.605/2014 (regulamentação da LAI em Teresina) e do e-SIC Teresina, extraindo daí inferências, as quais se passa a analisar e discutir na seção que segue.

4 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em Teresina, a LAI está regulamentada pelo Decreto[8] nº 14.605, de 12 de dezembro de 2014. Tendo-se como referência a entrada em vigor da LAI, em 16 de maio de 2012, nota-se um lapso temporal de mais de 2 (dois) anos para a regulamentação da LAI no âmbito da Administração Pública municipal teresinense. Em que pese a regulamentação tardia, o decreto em questão encontra-se em conformidade com a LAI.

Para demonstrar essa relação de conformidade com a LAI, elaboramos um quadro comparativo[9] (*vide* abaixo) entre o que determina a LAI e como essa determinação está regulamentada no decreto municipal supracitado. Os aspectos analisados coincidem com os principais aspectos da LAI informados na seção anterior, resumidos no quadro 2.

8 Disponível em: <http://esic.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

9 Para Marconi e Lakatos (2010, p. 153) os quadros constituem "um bom auxiliar na apresentação dos dados, uma vez que facilita, ao leitor, a compreensão e interpretação rápida da massa de dados podendo, apenas com uma olhada, aprender importante detalhes e relações. Todavia seu propósito mais importante é ajudar o investigador na distinção de diferenças, semelhanças e relações, por meio da clareza e destaque que a distribuição lógica e apresentação gráfica oferecem as classificações".

ASPECTO ANALISADO	PREVISÃO NA LAI	REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL
A regra é o acesso, o sigilo é a exceção	Art. 3º, I	Art. 20 Ficam ressalvadas as demais hipóteses constitucionais e legais e de segredo de justiça, bem como as hipóteses de segredo industrial, decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.
Não há necessidade de motivação por parte do requerente (interessado)	Art. 10, § 3º	Art. 7º Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, à Coordenadoria de ouvidoria do Município e aos órgãos e entidades, referidos no art. 1º deste Decreto. (...) § 3º são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.
As hipóteses de sigilo são limitadas	Art. 23	Art. 21 São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e, portanto, passíveis de classificação, nos termos do art. 23, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam (...)
Gratuidade da informação, salvo custos com reprodução	Art. 12	Art. 14 O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução ou impressão de documentos pelo órgão ou entidade consultada, situação em que poderá ser cobrado o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e materiais utilizados.
Divulgação de informações de interesse coletivo e geral independentemente de requerimentos (transparência ativa)	Art. 8º e 30	Art. 1º (...) § 2º Para fins deste Decreto, entende-se por transparência ativa as informações livremente disponibilizadas à sociedade no sítio da Prefeitura Municipal de Teresina, na rede mundial de computadores, sem que haja a necessidade de solicitação de qualquer interessado. art. 3º (...) § 2º Deverão ser utilizados todos os meios e instrumentos legítimos à disposição dos órgãos e entidades públicas, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Adoção de procedimentos que facilitem o acesso à informação (transparência ativa/passiva)	Art. 5º e 10	Art. 4º A Controladoria Geral do Município (...) e a Coordenadoria de Ouvidoria do Município, em conjunto, apresentarão cronograma de implementação de melhorias da transparência ativa, que deverão contemplar as seguintes ações (...): I - criação de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; e II - mecanismo que possibilite a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.
Concessão de acesso imediato à informação e na sua impossibilidade, em prazo não superior a 20 (vinte) dias para responder o pedido do interessado, podendo este, mediante justificativa, ser prorrogado por mais 10 (dez) dias (transparência passiva).	Art. 11, §1º e 2º	Art. 10 (...) § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter certidão; II - indicar as razões de fato e de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; III - adotar as providências previstas nos artigos seguintes, garantindo o acesso do interessado à informação. § 2º O prazo previsto no § 1º deste artigo, poderá ser prorrogado por mais 10(dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Quadro 3 - O que determina a LAI e a regulamentação municipal de Teresina

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Consoante os principais aspectos analisados no quadro 3, especialmente o que concerne às transparências ativa e passiva de acesso à informação, o município de Teresina, adota como principal mecanismo ou ferramenta de garantia de acesso do cidadão à informação, o Sistema Eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível no endereço eletrônico <http://esic.teresina.pi.gov.br/>, atendendo o que determina a LAI em seu art.[10] 8º, § 2º (BRASIL, 2011).

Acessando o e-SIC Teresina qualquer pessoa, física ou jurídica, pode encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Municipal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia. Ressalte-se que trata-se de uma ferramenta de fácil navegação, tendo em vista que é cercada de instruções didáticas quanto ao seu manuseio, conforme descrição realizada no quadro 4, a seguir, cuja leitura

10 Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

recomenda-se seja realizada, observando-se as figuras 4 e 5 na sequência.

INSTRUÇÕES DIDÁTICAS	AÇÕES
Etapas de acesso (*vide* figura 5)	Descreve as etapas a serem percorridas pelo usuário (*vide* figura 5 na sequência), destacando-se o cadastro a ser realizado para o primeiro acesso.
Acesso ao cidadão	Permite que o usuário entre no sistema ou recupere a senha.
Primeiro acesso	Direciona o usuário para o formulário de Pessoa Física ou jurídica, a critério do usuário.
Links úteis[11]	Disponibiliza *links* direcionados a sites, portarias, leis e outros a fim de informar ao usuário sobre dados relevantes.
Atendimento	Informa meios de comunicação do usuário com o órgão especializado para maiores dúvidas sobre o serviço.

Quadro 4 - Instruções da *home page*[11] do e-SIC Teresina

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

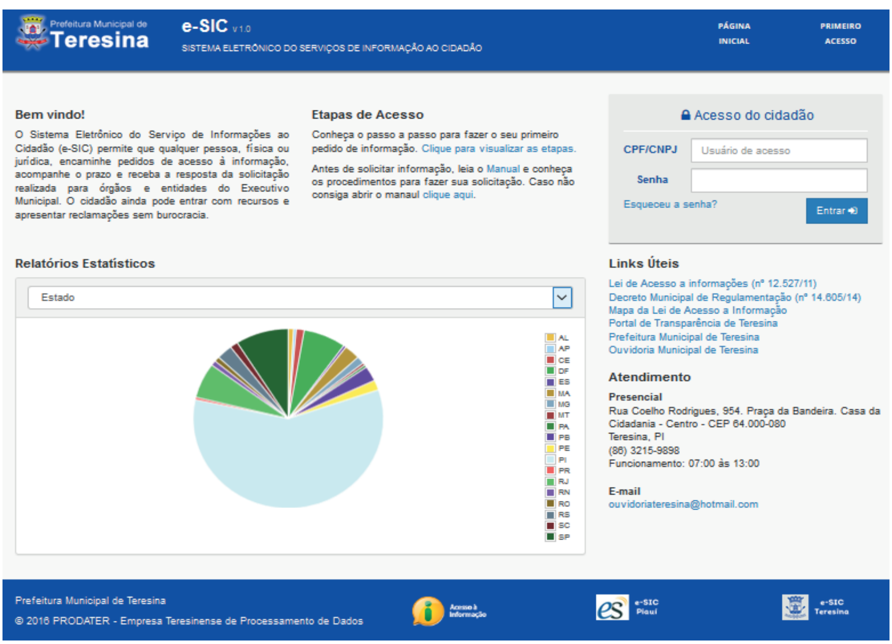


Figura 4 - *Home page*[12] do e-SIC Teresina

11 Estes direcionam o usuário para outros repositórios de informação, entre os quais destacam-se: acesso à LAI, ao Decreto municipal nº 14.605/2014, Portal da Transparência de Teresina, site da Prefeitura Municipal de Teresina e Ouvidoria Municipal de Teresina. Tais *links* permitem ao cidadão o acesso à informações de natureza diversa, como a gestão fiscal do município (orçamento, receitas e despesas do Município, contratos, legislação municipal, servidores, entre outras, e no caso, da Ouvidoria, o canal para a realização de reclamações no que diz respeito à negativa de fornecimento de informações requeridas.

12 Fonte: e-SIC Teresina, 2020.

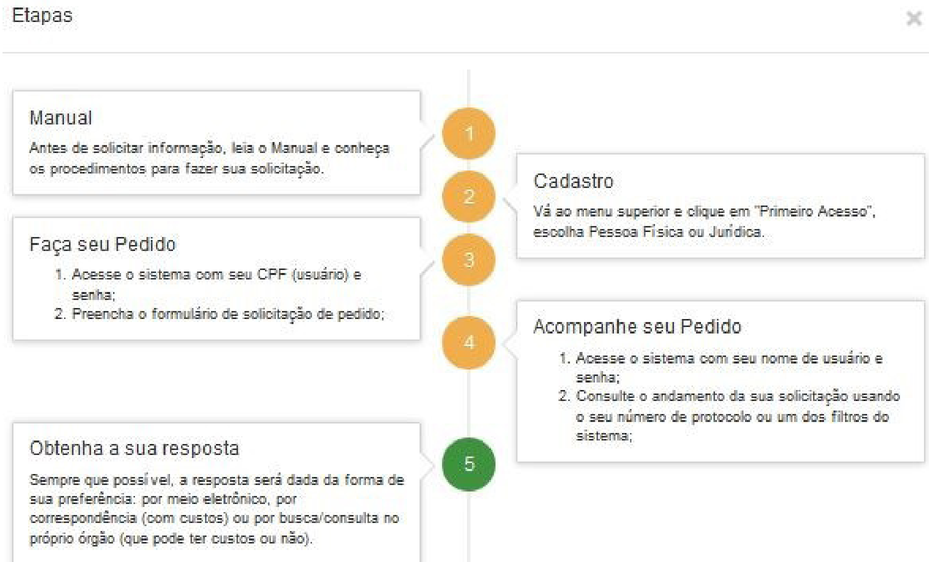


Figura 5 - Etapas[13] percorridas pelo usuário no e-SIC Teresina

Ante o exposto, pode se afirmar que o e-SIC Teresina constitui a principal ferramenta de acesso à informação do município, pois reúne mecanismos de transparência ativa (*links* de redirecionamento para outros repositórios de informação) e passiva (solicitação direta por parte do interessado), atendendo ao disposto na LAI. Assim sendo, os resultados ora apresentados corroboram a nossa hipótese inicial de estudo apresentada na introdução deste artigo, qual seja a de que uma vez em vigor a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) o município de Teresina regulamentou e instituiu mecanismos administrativos aptos a contribuir para o efetivo acesso dos cidadãos à informação pública nos termos da LAI.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutimos ao longo deste artigo, a Constituição Federal de 1988 erigiu o acesso à informação ao *status* de direito fundamental (art. 5.º, XXXIII). Diante disso, no âmbito da legislação infraconstitucional, diversas espécies normativas vem ampliando o acesso à informação, culminando com a entrada em vigor da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI.

A LAI representa uma mudança de patamar no que diz respeito à relação entre Estado e administrado, antes alicerçada na verticalização, tendo como princípio motriz a supremacia do interesse público. Este não perdeu sua eficácia, mas passa a ser ressignificado com a LAI na medida em que instrumentaliza o cidadão de meios de acesso

13 Fonte: e-SIC Teresina, 2020.

à informação que possibilita uma maior intervenção fiscalizadora sobre o Estado.

Diante desse cenário que revela um quadro de expectativas positivas em relação a LAI e partindo da hipótese de que após a vigência da LAI o município de Teresina regulamentou e instituiu mecanismos administrativos aptos a contribuir para o efetivo acesso dos cidadãos à informação, o presente artigo propôs-se a analisar como a administração pública de Teresina, no âmbito do Poder Executivo municipal, garante aos cidadãos o direito constitucional de acesso à informação regulamentado na LAI.

Para tanto, discutimos a finalidade da LAI, investigamos a regulamentação da LAI no âmbito do poder executivo municipal de Teresina e identificamos os principais mecanismos e procedimentos administrativos adotados pela gestão pública municipal de Teresina para garantir ao cidadão o acesso às informações públicas, materializados, sobretudo, na figura do Sistema Eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Ante o exposto, a conclusão a que chegamos à luz dos resultados apresentados na seção anterior é a de que a regulamentação do acesso à informação no âmbito da gestão pública do Executivo municipal de Teresina materializada no Decreto nº 14.605/2014 e na instituição do e-SIC e outros repositórios de informação pública estão em consonância com a LAI, colocando à disposição do cidadão informações de fácil acesso independentemente de sua requisição (transparência ativa) e a seu requerimento (transparência passiva).

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, LDA, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

__________. Controladoria Geral da União (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

CAJUEIRO, Roberta Liana Pimentel. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos: guia prático do estudante.** 3. ed. - Petropólis, RJ: Vozes, 2015.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil.** 6. ed. RJ: Lumen Juris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPES, Jorge. **Fazer do trabalho científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TERESINA. **Decreto nº 14.605, de 12 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Administração direta e Indireta do Município de Teresina, em consonância com a Lei Federal n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://esic.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

__________. **Sistema Eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC) Manual do usuário.** Disponível em: <http://esic.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

VIEIRA JÚNIOR, Dicesar Beches. **Teoria dos direitos fundamentais:** evolução histórico positiva, regras e princípios. Revista da Faculdade de Direito - RFD-UERJ-Rio de Janeiro, n. 28, dez. 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/20298/14641>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA À LUZ DO ACESSO À INFORMAÇÀO: PESQUISA EM SEIS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Data de aceite: 01/03/2021

Cezar Andrade Marques de Azevedo
Mestre em Administração de Empresas com concentração em estratégia pela PUC/PR. Administrador. Contador. Teólogo. Exerce o cargo de Auditor de Software na empresa Ágili Software para a Área Pública em Londrina/PR.
http://lattes.cnpq.br/5179149972766164

RESUMO: A Lei de nº 12.527/2011 regula o acesso à informação e a Lei Complementar 131/2009 disponibiliza dados de execução orçamentária em tempo real. Pelo tempo já decorrido de sua vigência é possível avaliar sua aplicação, pois há grande probabilidade de que as publicações destes atos cumpram apenas o aspecto formal da Lei. Este é um tema socialmente relevante por proporcionar elementos de reflexões sobre como a comunidade pode exercer controle social sobre políticas públicas executadas pelos Governos. Depois de considerar acerca das políticas públicas, execução orçamentária, controle social e lei do acesso à informação, este artigo apresenta estudo feito em sítios eletrônicos de cinco municípios do Estado do Paraná, escolhidos segundo faixa populacional distinta, as mesmas usadas pelo IBGE. O estudo conclui que os relatórios de execução orçamentária constante nos sítios eletrônicos dos municípios citados apenas atendem os dispositivos legais da lei de acesso à informação, não sendo relevantes para efetivar o controle social por parte da sociedade.

PALAVRAS - CHAVE: Controle social; Políticas públicas; Execução orçamentária; Acesso à informação.

ANALYSIS OF SOCIAL CONTROL IN BUDGETARY EXECUTION IN THE LIGHT OF ACCESS TO INFORMATION: RESEARCH IN SIX MUNICIPALITIES OF PARANÁ

ABSTRACT: Law No. 12,527 / 2011 regulates access to information and Complementary Law 131/2009 provides budget execution data in real time. For the time that has already passed, it is possible to evaluate its application, as there is a high probability that the publications of these acts will only comply with the formal aspect of the Law. This is a socially relevant topic because it provides elements of reflections on how the community can exercise social control. on public policies implemented by governments. After considering public policies, budget execution, social control and the law of access to information, this article presents a study carried out on the websites of five municipalities in the State of Paraná, chosen according to different population groups, the same ones used by IBGE. The study concludes that the reports of budgetary execution on the websites of the municipalities mentioned above only comply with the legal provisions of the law on access to information, and are not relevant for the effective control of society by society.

KEYWORDS: Social control; Public policy; Budget execution; Access to information.

1 | INTRODUÇÃO

A Lei de n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso à informação está em vigência há quase três anos e a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que disponibiliza dados de execução orçamentária em tempo real, já vigora há cinco anos no momento da escrita deste texto. Em ambos os casos, o tratamento da informação pelo Órgão Público ocorre, principalmente, por meio de sítio eletrônico, sendo este o meio mais adequado para que cidadão tenha acesso aos dados das políticas públicas. Como toda legislação deste tipo, que exige adaptações tecnológicas para se efetivar, essa passa por um período de adaptação e ajuste até que as esferas de Governos coloquem em prática o que lhe é objeto.

Há de se observar que o objetivo principal do acesso à informação é dar transparência aos atos de Governo. Historicamente, as Administrações Públicas têm se mostrado refratárias a expor seus números, quando o fazem, apresentam os dados em uma linguagem de difícil compreensão para o leigo. Mesmo sendo obrigado por lei a dar publicidade as suas informações, aproveitam das dificuldades técnicas de disponibilizar seus dados para cumprir tão somente os aspectos formais da Lei. Se for comprovado ser esta a atitude dos Governos, a sociedade perde a oportunidade de contar com efetivo instrumento de avaliar as políticas públicas e aperfeiçoar o consequente controle social, quesito este citado como uma das diretrizes da lei do acesso à informação.

Entre as diversas formas de o Governo apresentar a prestação de contas de sua gestão, os dados concernentes à execução orçamentária se revestem de grande importância por permitir analisar a evolução, ano a ano, de como os recursos Governo, quaisquer que sejam as esferas de sua origem, estão sendo aplicados.

A codificação do orçamento é formada por uma série de dígitos, cada um desses expressando contextos distintos de informações, como por exemplo, na esfera do município o nome da secretaria responsável por dispor dos recursos, os grandes grupos de aplicação orçamentária, os programas, projetos e atividades, finalizando com a natureza da despesa a ser executada.

Tendo em perspectiva esta riqueza de informações é oportuno levantar a seguinte questão: por meio de quais fatores pode ser atestado que a publicação feita na esfera do Poder Executivo Municipal atinge o objetivo de promover o efetivo controle social da Administração Pública no âmbito da execução orçamentária?

O questionamento que conduz este artigo leva em conta a experiência de seu autor por ter atuado em administrações municipais no âmbito do planejamento, administração, finanças e desenvolvimento urbano em período que soma dez anos, permitindo fazer uma leitura da lei do acesso da informação à luz de sua vivência na área pública. Em relação ao aspecto acadêmico, este artigo procura considerar em que condições as informações podem ser disponibilizadas, pelo Poder Público, para que a sociedade possa avaliar de

fato, com bases objetivas, as políticas públicas executadas pelo Estado, possibilitando exercer seu controle social sobre os gastos públicos.

Este é um tema socialmente relevante por proporcionar elementos de reflexões sobre como a comunidade pode exercer controle social sobre políticas públicas executadas pelos Governos. Também o Governo pode reconsiderar o modo como as informações estão sendo dispostas, verificando se o acesso à informação está de fato possibilitando que a comunidade, principalmente, por meio das instituições que lhe representam, exerça o papel que se espera dessa. Se houver interesse por um Governo transparente, a gestão pública tem como estimular o controle social a ser mais participativo e propositivo para com a elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

2 I REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) é reconhecida como a Constituição cidadã, tendo por fundamento, entre outros princípios, a cidadania e a dignidade humana (Art. 1°, Inciso II e III). Em um Mundo cada vez mais conturbado, quando as demandas sociais se avolumam contrastando com a capacidade do Estado em prover as necessidades mais elementares, tornar realidade estes princípios exige esforço proativo de todos os atores, tanto na esfera pública quanto em âmbito da sociedade. Só para ter uma noção da dimensão da dificuldade em articular todos estes atores para alcançar o objetivo comum da concepção de determinada política pública, considere a elaboração das peças orçamentárias com foco na assistência social.

A Lei de Diretriz Orçamentária precisa ser encaminhada à Câmara Municipal até 15 de abril, de cada ano, e a Lei Orçamentária até final de agosto, prazo este que pode variar, precisando ser verificado na Lei Orgânica de cada município.

A Lei de Diretriz Orçamentária define as regras para elaboração da Lei Orçamentária, geralmente, aprovada pelo Legislativo Municipal no final de junho. Em tese, o prazo para elaboração do orçamento se reduz para dois meses ainda que se possa iniciar a elaboração concomitante com o processo de aprovação da Lei de Diretriz Orçamentária. Neste exíguo tempo é preciso fazer as devidas consultas à sociedade, geralmente por audiências públicas, como também se deve oportunizar que os Conselhos Municipais se manifestem, entre esses o de Assistência Social.

As consultas podem se iniciar antes mesmo destas datas marcos, todavia, o cenário final dos números por meio dos quais se distribuem os recursos podem ser alterados até que a Lei de Diretriz Orçamentária seja aprovada. Coordenar os prazos do processo legislativo, os pleitos da sociedade e as restrições orçamentárias exige altíssima capacidade de planejamento, disposição da informação em condições que facilitem o processo de tomada de decisão e grande conhecimento das conjunturas sociais, econômicas e políticas do município.

Sabe-se da complexidade destas questões elencadas com as quais se deparam os Governos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, para elaborar as peças orçamentárias em condição que permita sua execução ser devidamente avaliada, fazendo efetivar o direito do cidadão em fazer o controle social. Assim, considerando a obrigação dos Órgãos Públicos em disponibilizar as informações de Governo e observando o que se preconiza na Constituição da importância da participação popular como instrumento de fortalecimento da democracia brasileira, esta pesquisa tem interesse em verificar o controle social das ações de Governo por parte da sociedade.

Entre os muitos instrumentos que permitem ao Estado promover este controle social, se insere a obrigatoriedade de disponibilizar acesso às informações da execução orçamentária, o que permite aos Governos viabilizarem mecanismos e instrumentos para que haja efetivo controle social das políticas públicas implementadas e avaliadas.

2.1 Políticas Públicas

O conceito de Estado surge da necessidade de os homens atuarem de forma coordenada visando produção de bens que lhes sejam comuns. Para atender a este fim, Lopes (2010) define o Estado moderno como sendo "a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público/comum, com governo próprio e território determinado". O importante desta definição está no fato de o Estado ser reconhecido como provedor do bem-estar da comunidade que é, por excelência, plural. Não só existe uma extraordinária gama de variedade de interesses permeando a sociedade, como também muito desses são frontalmente contrários uns aos outros.

Para o Estado cumprir sua finalidade e, ainda, encontrar o equilíbrio no atendimento de múltiplas e divergentes demandas, esse precisa, em especial, avaliar com muita propriedade o modo como está gerindo os gastos públicos. Para que haja esta avaliação e, fazendo rápida referência ao conceito de qualidade total, em princípio, todas as esferas de Governo deveriam gerar seus resultados levando em conta os requisitos que levantaram junto aos cidadãos, buscando satisfazer seus anseios. Uma vez levantados estes requisitos, identificados os problemas segundo graus de priorização, o Estado traça suas ações, colocando-as em execução para alcançar os resultados esperados pela sociedade. A este procedimento se dá o nome de políticas públicas, que podem ser definidas como sendo "um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade" (Lopes, 2010).

Do ponto de vista do ator da ação na construção das políticas públicas, o Estado é quem tem a incumbência de sua proposição, ademais, este foi eleito para concebê-la, executá-la e efetuar sua avaliação, sendo responsável por elencar as prioridades, destinar os recursos, realizar as obras, prestar os serviços, direcionando de forma coordenada todos os esforços para o atendimento das necessidades e anseios dos cidadãos.

Uma série de fatores limitantes impede o Estado de dispor os recursos públicos de

forma ilimitada na definição de suas prioridades. Entre estes fatores se destacam aqueles que se encontram no conjunto normativo da legislação brasileira, como é o caso dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece as vinculações de destinação de receitas, como por exemplo, os 25% para a Educação e os 15% para a Saúde no âmbito dos municípios.

Assim, antes de definir as políticas públicas, o Estado também precisa levar em conta as necessidades de custeios dos órgãos públicos, as despesas de caráter continuado para manutenção dos serviços básicos providos pelo Estado, as despesas de manutenção do patrimônio público, os gastos com a dívida pública, entre outros elementos restritivos.

Em razão deste emaranhado elenco de fatores restritivos, os recursos que efetivamente estão disponibilizados para a aplicação nas políticas públicas são extremamente limitados. Pode-se questionar da garantia constitucional do montante aplicado na Saúde e Educação, contudo, como no bojo deste valor está inclusa a remuneração dos servidores públicos, este componente do gasto pode representar valor tão elevado que impossibilite, por exemplo, o desenvolvimento de capacitações, a melhora de condições de trabalho e, mesmo, o fornecimento de insumos básicos para a efetivação da política pública.

Mesmo levando em conta todas estas restrições, ainda assim o Estado traduz as políticas públicas em programas, projetos e ações, com metas traçadas e indicadores de resultados definidos, que são traduzidos entre outros instrumentos, na Lei Orçamentária. Em alguns níveis de Governo são criados procedimentos para que a elaboração do orçamento das políticas públicas seja construída colaborativamente com a sociedade. Por mais justos que sejam estes critérios, ainda assim, certos grupos se sentem contemplados, outros não, visto os recursos serem limitados e escassos.

2.2 Execução Orçamentária

As políticas públicas, bem como as despesas de manutenção do Estado são expressas no orçamento público, que é definido por Piscitelli (1988) como sendo: "o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, descriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como os dispêndios a serem efetuados". É importante destacar que só uma parte do orçamento público efetivamente é destinada para a execução de políticas públicas, visto que grande parte da soma nesse existente tende ao atendimento do custeio dos órgãos públicos e do pagamento da dívida pública.

É em razão de o orçamento público conter todo gasto de Governo que o disposto no art. 2° da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 determina que a "Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade".

É possível observar neste conceito a distinção destes dois aspectos do orçamento,

distinguindo a política econômico-financeira do programa de Governo, em que muitos dos programas encontram caracterizadas as destinações de recursos para a efetivação das políticas públicas.

A evidenciação dos programas no conteúdo da lei do orçamento se deve ao fato desta lei se caracterizar pelo que se denomina orçamento-programa por apresentar, em seu bojo, conforme assinala Dias (2014), em Contabilidade Pública Investigativa: “os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa”.

Para efeitos de análise das políticas públicas é importante conhecer a classificação legal da despesa orçamentária, que atende ao princípio da especificação. Esta classificação é institucional, funcional, programática e econômica. Por essa se consegue identificar, respectivamente, quem está gastando (qual órgão do Governo), em que área (conhecido como função e subfunção da portaria n° 42/99), para que estrutura programática (que define o problema que está sendo enfrentado ou o programa que se pretende executar) e em que se está gastando (efeito econômico da realização da despesa). A classificação, como anotado por Dias, no texto já citado, se expressa na seguinte numeração, fazendo o sequenciamento dos números com seu significado:

> 00 (código do órgão).000 (código da unidade orçamentária). 00 (código da função). 000 (código da subfunção). 000 (código do programa). 0000 (código do projeto/atividade/operações especiais). 0000 (código da natureza de despesa).

2.3 Controle Social

Crubellate (2004), ao escrever um artigo formulando críticas à participação popular em formas de organizações sociais flexíveis, fez referência ao sociólogo Edward Ross, que conceituou a ordem social como uma estrutura não natural da sociedade, razão pela qual essa precisa ser socialmente construída.

Com base neste entendimento, Ross (Crubellate, 2004) considera o controle social como o mecanismo mais importante para integrar os anseios particulares às necessidades da comunidade. O controle social é o instrumento democrático por meio do qual a Administração Pública promove a participação da sociedade no monitoramento, controle e fiscalização das políticas públicas visando assegurar sua eficiência e efetividade.

Fonseca, em seu artigo: “O Que é Controle Social” identificou, em suas pesquisas, que o controle social pode ser efetivado de duas formas: por controle natural, quando executado diretamente pela sociedade por meio de diferentes formas de associações e por controle institucional, quando realizado por entidades e órgãos do Poder Público instituídas para atender a interesses coletivos, como é o caso do Procon e do Ministério Público. Os

Conselhos, sejam esses federal, estaduais e municipais, podem ser incluídos na categoria de controles institucionais, porque são constituídos pelo Poder Público, geralmente por lei ordinária, com participação, via de regra, paritária, entre os representantes da sociedade e do Poder Público.

O Tribunal de Contas da União – TCU, conforme apontado por Breder (2014), ao considerar o controle social como um modelo em construção, considera como sendo o objeto do controle social a elaboração e execução dos recursos arrecadados, bem como a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização. É preciso entender que os princípios e indicadores de políticas públicas precisam ser concebidos, a priori, para que possam ser posteriormente avaliados, esta é a importância de o TCU incluir no objeto do controle social a elaboração dos recursos arrecadados.

Aliás, os Tribunais de Contas têm buscado fortalecer ambas as formas de controle social por meio de livros, artigos, palestras, documentos e relatórios institucionais, junto à comunidade, como também por inserir o Ministério Público diretamente no processo de aprovação de contas dos órgãos públicos.

O controle social pode realizar esta avaliação guiando-se pelos princípios constitucionais constantes no art. 37 da CF/88 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todavia, acrescentando indicadores que possam traduzir melhor os anseios da comunidade. Estes indicadores variam em conformidade com a política publica a ser aferida.

No sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso são elencados alguns destes critérios na área de Educação, Saúde e Segurança. No quesito Educação se tem critério como taxa de reprovação, taxa de abandono e nota referente à prova Brasil como se pode ver no site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e no quesito Saúde consta no mesmo site citado, entre outros, taxa de mortalidade infantil e taxa de incidência de dengue.

2.4 Lei do Acesso á Informação

Conforme disposto no preâmbulo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a considerada Lei de acesso à informação, que objetiva regulamentar "o acesso à informação prevista no inciso XXXIII do art. 5°, no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição Federal". No último inciso do art. 3° da mesma Lei é dado como diretriz para o exercício do acesso à informação o "desenvolvimento do controle social da administração pública". Esta lei deve ser lida à luz da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que acrescenta dispositivo à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e que trata da "disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

A Lei Complementar 131 tem por objetivos, em seu capítulo 1°, incisos de I a III, o incentivo à participação popular, liberação pormenorizada da execução orçamentária e

financeira em meios eletrônicos, com adoção de requisitos que atendam um mínimo de padrão de qualidade.

A sanção da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação, é considerado um marco histórico no processo de dar transparência aos atos públicos no Brasil. A Presidente Dilma, ao participar da "Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto" fez a seguinte declaração acerca deste momento como registrado no blog do Palácio do Planalto:

> "Todos os brasileiros poderão consultar documentos e informações produzidos pela administração pública, que deverão ser oferecidos de forma clara em linguagem simples e direta com apoio de ferramentas de busca e pesquisa".

Segundo exposto pela presidente, neste mesmo blog, são três os pilares para o acesso à informação: a transparência na prestação de contas, a participação social que assegure o desenvolvimento da cidadania e o monitoramento sistemático de políticas públicas, com foco na gestão de qualidade.

O principal meio de aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação, é aquele que se utiliza dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação, conforme preceitua o inciso III do Art. 3º da referida lei. Entre estes meios, o mais importante desses é o sítio eletrônico, que se constitui em um conjunto de páginas publicadas pelo Poder Executivo Municipal na Internet.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa resultante deste artigo procurou desenvolver a abordagem exploratória e descritiva, pois pretendeu abordar os assuntos relacionados ao tema do controle social e o uso do orçamento, como também pesquisar quais podem ser os critérios que podem ser aplicados como definidores de atendimento à lei de transparência de dados.

A pesquisa foi feita por amostragem em sítios eletrônicos do Poder Executivo Municipal. Foi escolhido o sítio eletrônico da prefeitura de Curitiba, a capital do Estado do Paraná, bem como um sítio de Prefeitura em cada classe de população de municípios, conforme tabela utilizada pelo IBGE para pesquisa de amostragem. As faixas das classes são discriminadas, como: até 4.000 habitantes com 61 municípios, de 4.000 a 8.000 com 119 municípios, entre 8.000 a 20.000 com 130 municípios, de 20.000 a 500.000 com 90 municípios e acima de 500.000 habitantes com 2 municípios, um desses Curitiba, a capital do Estado do Paraná, totalizando seis municípios para análise.

As páginas dos sítios eletrônicos foram categorizadas por seus elementos constitutivos levantados no aspecto da prestação de contas da execução orçamentária. A escolha dos municípios, em cada grupo de classe de tamanho, foi aleatória, o primeiro sítio eletrônico que fosse encontrado para cada um desses municípios foi o escolhido.

A condição preliminar para que fosse escolhido o município foi de que esse tenha sítio eletrônico.

4 I CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES

Por escolha aleatória entre as faixas populacionais foram escolhidos os seguintes municípios do Estado do Paraná:

Cidade	População	Sítios eletrônicos
PR Santa Mônica	3.780	www.santamonica.pr.gov.br
PR Rio Branco do Ivaí	4.056	www.riobrancodoivai.pr.gov.br
PR Quitandinha	18.089	www.quitandinha.pr.gov.br
PR Campo Mourão	91.648	www.campomourao.pr.gov.br
PR Curitiba	1.848.946	www.curitiba.pr.gov.br
Fonte: IBGE/2013 estimada.		

Santa Mônica é uma cidade do Noroeste do Paraná, com IDH-M de 0,7, dados PNUD/2000; PIB de R$ 37.963.388,00 e PIB per capita de R$ 10.536,61, dados do IBGE/2008.

Rio Branco do Ivaí é uma cidade do Norte Central Paranaense, com IDH-M de 0,67, dados PNUD/2000; PIB de R$ 38.998,744,00 e PIB per capita de R$ 9.783,93, conforme dados do IBGE/2008.

Quitandinha é uma cidade da região Metropolitana de Curitiba, com IDH-M de 0,715, dados PNUD/2000; PIB de R$ 127.823,507,00 e PIB per capita de R$ 7.748,29 de acordo com dados do IBGE/2008.

Campo Mourão é uma cidade do Centro Ocidental Paranaense, com IDH-M de 0,757, dados PNUD/2000; PIB de R$ 1.550.442.084,00 e PIB per capita de R$ 18.142,31, dados do IBGE/2008.

Curitiba é capital do Paraná, com IDH-M de 0,823, dados PNUD/2000; PIB de R$ 58.082.416,00 e PIB per capita de R$ 32.916,44, dados do IBGE/2008.

5 I ANÁLISE DE DADOS E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

O objetivo de pesquisar os sítios eletrônicos das cidades elencadas é o de identificar o acesso para o portal da transparência do município em cumprimento à lei de acesso à informação, Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que exige a disponibilização da informação em tempo real. Com a identificação do acesso se pretende aplicar critérios de análise sobre os dados encontrados relacionados ao controle social.

No município de Santa Mônica, o acesso para os dados da transparência se encontra no rodapé do sítio eletrônico em letras pequenas. No de Rio Branco de Ivaí, logo à direita há um banner para dar o acesso. O de Quitandinha fica à esquerda, dentro do tópico publicações. Campo Mourão colocou também à esquerda, no alto e o Município de Curitiba à direita, no alto, um banner em destaque.

O sítio de Santa Mônica, no tópico contas públicas, fornece os dados em formato PDF, com dados de 2007 a 2010 e 2012. Rio Branco de Ivaí abre uma nova página com painéis gráficos de receitas e despesas, dados de 2013 demonstrados em tela. Quitandinha demonstra dados contábeis de 2011 e 2012 em PDF. As informações de Campo Mourão são projetadas na tela com dados de 2007 a 2014. E o de Curitiba com dados de 2008 a 2014, todos projetados em tela.

Quanto aos dados, a prefeitura de Santa Mônica apresenta dois em especial, programa de trabalho do Governo, citando um desses, por nome: "gestão da política da saúde pública municipal" e "natureza de despesa segundo as categorias econômicas", conhecido também como "elementos de despesas". No de Rio Branco do Ivaí é possível ter os relatórios por "funções" e por "elemento de despesas". No sítio de Quitandinha, no relatório "programa de governo", um deles é chamado "fundo municipal de saúde". Em Campo Mourão se tem o relatório "elemento de despesa" na "consulta do demonstrativo de despesa". Por fim, no sítio de Curitiba se pode ter o relatório por "função", "subfunção", "programa", "ação", "fonte" e "natureza de despesa".

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todos os relatórios apresentados, o que mais se aproxima da identificação das políticas públicas adotadas pelos municípios é o relatório denominado "programa de trabalho do governo".

Em tese, um programa é constituído para a resolução de um problema identificado que, no âmbito dos anseios do cidadão, deveria caracterizar como sendo a formulação de uma dada política pública. Se há um programa, se deduz a existência de produtos a serem entregues e indicadores de resultados a serem acompanhados. Os relatórios, portanto, deveriam trazer estas informações para que o controle social pudesse exercer seu papel na avaliação dos resultados alcançados por estes mesmos programas.

O que se observa nos sítios eletrônicos é que os Governos municipais não fazem questão de especificar com detalhe seus programas de Governo. Na análise, em cinco municípios só foram apresentados relatórios de programas de governos nos municípios de Santa Mônica, Quitandinha e Curitiba. Como exemplo podem ser citados dois programas, um de cada município: de Santa Mônica por nome "gestão da política da saúde pública municipal" e em Quitandinha, "fundo municipal de saúde". Afora o nome dado ao programa, nenhuma outra informação qualitativa foi acrescentada, dispondo apenas a informação do

volume de recursos aplicados nestes programas.

O relatório “natureza de despesa segundo as categorias econômicas” deveria ser apresentado de acordo com os programas de Governo para identificar em que natureza econômica os gastos são feitos. Em todos os sítios eletrônicos esses aparecem dissociados dos programas, a exceção de Curitiba, portanto, é impossível relacioná-los para qualificar os gastos com as políticas públicas. Assim, este relatório descrevendo as despesas totais do município nenhuma contribuição traz para analisar os dispêndios das políticas públicas.

No município de Rio Branco do Ivaí destaca-se o relatório por “funções”. Especificamente no de Curitiba são apresentados os relatórios denominados: “função”, “subfunção”, “programa”, “ação”, “fonte” e “natureza de despesa”, ocorre que cada um desses está contido no outro, com isso só se tem a informação pontual que é apresentada, específica a um determinada unidade orçamentária. É como ver a árvore, perdendo de vista a floresta. Não foi possível identificar se existe algum relatório com atualização em tempo real. Por esta razão, em que pese o fato do sítio eletrônico de Curitiba procurar expressar seus dados na sequência hierarquizada, o fato de não permitir a visualização do conjunto dos dados da execução orçamentária impossibilita avaliação, seja de um único programa, seja da relação desse com os demais, ou mesmo da comparação entre diferentes períodos.

O que se observa é que os relatórios nos sítios eletrônicos dos municípios elencados são apresentados para atender o dispositivo legal, não fornecem informações que permitam avaliar as políticas públicas por qualquer dos critérios levantados neste artigo. Mesmo que disponibilizem o formato PDF, ainda assim, este tipo de apresentação dificulta o tratamento dos dados para que se possa comparar a prefeitura, seja um ano em relação ao outro, como também fazer análise entre municípios. A visão unitária da informação, como a de Curitiba, impede qualquer análise conjunta, mesmo que sejam os dados desta mesma entidade.

Em nenhum relatório foram observados os produtos entregues à comunidade, como as notas relacionadas da prova Brasil da Educação, ou taxa de mortalidade na Saúde. Os relatórios como são apresentados não contribuem para a análise das políticas públicas por parte dos cidadãos.

Fica como proposta duas ações, uma da parte do Congresso Nacional, aperfeiçoando a Lei da Informação, exigindo dados que permitam avaliar políticas públicas, em outra direção os próprios municípios conceberem sítios eletrônicos, que possibilitem fornecimento de dados para tratamento, principalmente, na modalidade xls ou txt e em condições que deem visão da informação, por período, que possibilitem comparação de um período com o outro.

REFERÊNCIAS

Consulta do IDH-m em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/ em 17/07/2014

CRUBELLATE, João Marcelo. **Participação como Controle Social: Uma Crítica das Estruturas Organizacionais Flexíveis**. Fórum Estudos Críticos em Administração. ERA-Eletrônica, v 3, n. 2, art. 20, jul/dez, 2004. Em http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n2/v3n2a04.pdf em 30/06/2014

DIAS, Osmar P. **Contabilidade Pública Investigativa.** TCE-RO em http://www.tce.ro.gov.br/arquivos//Downloads/IEP-Apost-18-12-12-11-48-59.pdf em 02/07/2014

FONSECA, Kênia De Nazaré. **O que é Controle Social**. Em http://www.webartigos.com/artigos/o-que-e-controle-social/23288/ em 30/06/2014

http://blog.planalto.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao-e-passo-historico-para-ampliar-a-transparencia-diz-presidenta/ em 29/09/2013

http://blog.planalto.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao-e-passo-historico-para-ampliar-a-transparencia-diz-presidenta/ em 29/09/2013

http://politicas.tce.mt.gov.br/v3/Main.html?ts=1404502595#app=ba3d&f28a-selectedIndex=1 em 04/07/2014

http://www.ampr.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=207:mpe-pede-que-prefeitos-informem-interesse-no-portal-da-transparencia&catid=39:regionais em 29/09/2013

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_continuo/modelo_operacional/amostra.shtm em 29/09/2013

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_continuo/modelo_operacional/amostra.shtm em 29/09/2013

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm em 01/07/2014

LOPES, Prof. André Luiz. Noções de Teoria Geral do Estado: Roteiro de Estudo. Belo Horizonte, 2010 em http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/1627aa4f30ef0e7c1b149fccd97700c2.pdf em 01/07/2014

Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **O Processo de Elaboração e Execução Orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades**. Revista de Economia Política, vol. 8, n° 3, julho/setembro 1988 em http://www.rep.org.br/pdf/31-6.pdf em 02/07/2014

Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson

Sebrae/MG, 2008. Em http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf em 01/07/2014

CAPÍTULO 4

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Data de aceite: 01/03/2021

Sabrina Sousa Moraes
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Clayton Robson Moreira da Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

RESUMO: O presente estudo analisou o grau de transparência pública nos municípios cearenses. Para tanto, realizou-se uma pesquisa quantitativa, de caráter descritivo, em que foram analisados os 184 municípios cearenses, no período de 2016 a 2018. A fim de verificar o grau de transparência pública, recorreu-se ao Índice de Transparência Municipal (ITM), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), que varia de 0 a 10. Os resultados apontam uma baixa adesão dos municípios às legislações vigentes no ano de 2016 (média 6,33). Contudo, nos anos seguintes houve um melhor desempenho desses municípios. Em 2017, os municípios obtiveram uma média de 9,18 e, em 2018, houve uma pequena redução para 8,56. Desse modo, conclui-se que os municípios cearenses se encontram em aperfeiçoamento na prática da transparência pública, tendo em vista a evolução do ITM ao longo do tempo pela maioria dos municípios.

PALAVRAS - CHAVE: Transparência Pública. Municípios Cearenses. Índice de Transparência Municipal.

1 | INTRODUÇÃO

A administração pública pode ser considerada como chave principal para o atendimento das demandas sociais por parte do Estado (BARALDI; BORGERT; FABRE, 2019). Portanto, a cada novo cenário, a administração pública passa por grandes transformações, a fim de atender de forma cada vez mais eficiente e satisfatória aos anseios dos cidadãos (BRAGA; GOMES, 2018).

De acordo com Braga e Gomes (2018), desde o início do século XXI, os gestores públicos passaram a serem cobrados por atitudes mais responsivas. Os autores argumentam que essas cobranças vieram em um contexto onde a economia internacional ganhou mais visibilidade e os governos aos poucos perdiam a capacidade de proteger suas economias de fatores externos. Destaca-se ainda que, com o advento das novas tecnologias de informações e comunicações (TIC), o relacionamento entre governo e sociedade também sofreu grande mudança, tornando-se mais democrático e menos hierárquico (BRAGA; GOMES, 2018).

Com a popularização das TICs no cotidiano dos cidadãos, a administração pública passou por um segundo desafio, que foi a implantação do governo eletrônico

(MACEDO et al., 2020). Com o avanço tecnológico, a implantação do governo eletrônico proporcionou maior conhecimento sobre os processos políticos, possibilitando o acesso a serviços públicos diversificados, a otimização de processos e a participação eletrônica, desencadeando, portanto, a transparência nos processos (MOURA; GOLLO; CUNHA, 2013; PINHO et al., 2019).

Por vezes considerada como uma dimensão da responsabilidade, a transparência ainda é um assunto que desperta muitas discussões (MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). De acordo com a literatura, a transparência pode gerar maior confiança na sociedade e maior participação social, contribuindo ainda para a redução da corrupção (BALDISSERA et al., 2020; CARDOSO et al., 2018; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

Dessa forma, uma das ferramentas mais utilizadas pela administração pública para operacionalizar o governo eletrônico e a transparência dos processos e gestão são os portais de transparência (CARDOSO et al., 2018). Conforme dispõe a Controladoria Geral da União (CGU, 2020), "o portal da transparência é uma ferramenta que permite ao cidadão, de forma cada vez mais eficiente, fiscalizar e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos federais".

Portanto, diante das constatações de pesquisas anteriores, a transparência tem a capacidade de gerar laços de legitimidade, participação e confiança entre governo e sociedade (PORUMBESCU, 2015; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). Contudo, buscar transparência inclui permitir a participação do público no processo democrático, é ir além de cumprimentos das exigências legais (COELHO et al., 2018).

Estudos sobre transparência no setor público foram realizadas ao longo dos anos (ABDALA; TORRES, 2016; COELHO et al., 2018; BIANCHI; MACHADO; MACHADO, 2020; AZEVEDO; CABELLO,2020; VIEIRA; PEGORARO; VISENTINI, 2020). Contudo, não foram encontrados trabalhos que abordassem a transparência dos municípios cearenses. Diante disso, esse trabalho traz a seguinte questão de pesquisa: Qual o grau de transparência pública nos municípios cearenses de acordo com os órgãos de controle? Para responder essa questão, o objetivo do trabalho é verificar o grau de transparência pública dos municípios cearenses.

A relevância do estudo reside na importância da transparência pública como uma forma de promover a democracia, abrindo caminhos para a prática da cidadania e para a erradicação da corrupção (OLIVEIRA; FLÔRES; PINTTO, 2020). Nesse contexto, destaca-se que além de se tratar de uma ferramenta de combate à corrupção, a transparência também tornou-se representativamente moral (RODRIGUES, 2020). Desse modo, compreende-se que identificar o índice de transparência pública nos estados brasileiros pode ser o caminho para fortalecer a efetividade dos serviços públicos, promovendo uma gestão pública transparente e participativa, focada na redução das desigualdades sociais e propensa ao controle social.

No Brasil, a transparência pública é regulamentada pela Lei Complementar n°

131/2009 (Lei da Transparência) e pela Lei n° 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação-LAI), as quais tornaram obrigatória a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento social de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos, de acesso público e em tempo real (OLIVEIRA; FLÔRES; PINTTO, 2020). Dessa forma, o presente trabalho também contribui para que a população cearense tenha conhecimento se os municípios estão ou não em conformidade com as regras de transparência.

O presente artigo está estruturado em cinco seções. A primeira sendo a introdução, na segunda seção será apresentada a plataforma teórica, seguida da terceira seção, contendo a metodologia da pesquisa desenvolvida, na quarta, serão discutidos os resultados encontrados, por fim, na última seção será apresentado as considerações finais.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, são evidenciados conceitos e estudos sobre transparência pública.

2.1 Transparência pública

Diante do crescente interesse e cautela sobre os abusos praticados pelo governo, a ascensão da democracia e o desenvolvimento das tecnologias transformaram o conceito de transparência em uma peça-chave para a prática do controle social (MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). De acordo com Cardoso et al. (2018), a transparência pública está relacionada à disponibilização de informações sobre as políticas públicas, possibilitando à sociedade o acompanhamento do funcionamento e desempenho governamental. Os autores ainda argumentam que a transparência do governo se dá pela interação entre os atores políticos e sociais, orientados pelo conjunto de regras formais e informais inseridos no meio tecnológico e de constante evolução.

O acesso oportuno e garantido a informações sobre o desempenho da gestão pública pode ocorrer por meio de duas formas: pela transparência ativa e pela transparência passiva. A propagação sistematizada de informações governamentais, seja resultante de ações voluntárias dos gestores ou impostas por legislações vigentes, é classificada como transparência ativa. A divulgação de informações como objetivos da gestão, explicações sobre as funções do governo, indicadores de desempenho, dotações orçamentárias, dentre outros, deve ser organizada de forma que possibilite a comparação entre os exercícios. Dessa forma, a transparência ativa explicita o compromisso da gestão, facilitando o controle social. A transparência passiva, por sua vez, está diretamente relacionada à concessão obrigatória do Estado de documentos oficiais, quando solicitados tempestivamente, salvo aqueles que estejam protegidos por motivo de investigação pública, segurança nacional, etc. (ZOCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Diante das diversas interpretações sobre o termo transparência, Zoccolotto, Teixeira e Riccio (2015) ressaltam que o conceito de transparência não deve ser confundido com o

conceito de *accountability*. Os autores argumentam que embora a transparência seja uma de suas etapas, a *accountability* abrange aspectos como a prestação de contas e a publicidade das ações governamentais, configurando-se um conjunto de mecanismos institucionais de controle que geram incentivos ou penalizações aos gestores que cumprirem ou não suas obrigações. Conforme destaca Rodrigues (2020), na literatura, é bastante comum o pressuposto de que os termos transparência e *accountabillity* são inseparáveis, entretanto, ao delimitar que a transparência trata-se da disponibilização de informações à sociedade, essa visão ignora que a *accountability* pode não se voltar ao cidadão, mas aos órgãos de controle, como tribunais de contas, Ministério Público ou corregedorias.

É importante mencionar também o significativo papel da tecnologia da informação e comunicação (TIC) para o aumento da transparência no governo (COELHO et al., 2018). Monteiro Leonnel et al. (2018) consideram que as técnicas baseadas na internet têm resultado nas melhores políticas de promoção da inovação, ocorrendo de forma rápida e generalizada, possibilitando aos cidadãos fiscalizar o que os gestores estão desenvolvendo quase em tempo real. Entretanto, Abdalas e Torres (2016) observam que com a expansão acelerada dos meios de comunicação entre governo e sociedade, criou-se uma forte convicção de que passaria a existir uma influência direta da sociedade nas ações governamentais, porém, a qualidade dessa relação só se torna possível se tivermos uma sociedade ativa, bem informada, participativa e que acompanhe e fiscalize seu governo.

A utilização das TICs para o desenvolvimento de uma gestão mais eficiente e transparente está diretamente relacionada ao governo eletrônico (MOURA; GOLLO; CUNHA, 2013). Para Zhao, Shen e Collier (2014), a implantação do governo eletrônico foi um estimulador para grandes mudanças na administração pública, aumentando os níveis de inclusão social, competitividade e inovação, além de proporcionar maior efetividade, transparência, responsabilidade e proximidade com os cidadãos. Os autores ainda destacam que a adesão ao governo eletrônico, assim como a participação cidadã, pode sofrer variações de acordo com as perspectivas econômicas e culturais.

De acordo com Oliveira, Flôres e Pinto (2020), as primeiras práticas de transparência na gestão pública brasileira ocorreram no final dos anos 1990, com a criação da página “contas públicas”, a qual tinha a finalidade de divulgar a prestação das contas públicas via *internet.* Posteriormente, com a edição da Lei Complementar n° 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei n° 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação- LAI), a divulgação das informações passaram a ser obrigatórias, através dos portais de transparência.Vale destacar que a LAI passou a tratar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, estimulando a publicidade das informações independente de solicitações, utilizando as TICs a favor da gestão e transparência pública (BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020).

2.2 Estudos sobre transparência pública

Bianchi, Machado e Machado (2020) verificaram o grau de aderência aos requisitos

de transparência e acesso à informação nos portais eletrônicos de empresas estatais pertencentes aos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Os autores constataram, no geral, que as empresas públicas e de economia mista encontram-se parcialmente em conformidade com os dispositivos legais, estando cumprindo com a legislação sobre a divulgação da informação em seus portais eletrônicos, porém, não estão atendendo todas as exigências da Lei de Acesso à Informação. Por fim, os autores concluíram que estas empresas precisam estar atentas e conscientes que devem cumprir com seus deveres propostos, apresentando também a necessidade de uma maior fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Azevedo e Cabello (2020) analisaram o controle e a transparência dos gastos tributários em municípios brasileiros que continham população igual ou superior a 500.000 habitantes. Para tanto, foram verificados a transparência dos gastos tributários nos portais de transparência das prefeituras, a contabilização das referidas transações, o conteúdo do anexo de renúncias fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a existência do relatório previsto na constituição no projeto de Lei Orçamentária Anual. Os autores concluíram que os maiores municípios brasileiros possuem uma baixa adequação da transparência e dos controles sobre os gastos tributários, bem como baixa contabilização das transações e baixa transparência nos portais de informação dos municípios. Ainda, constaram a não conformidade com as regras legais e constitucionais, impossibilitando a sociedade de exercer o controle social.

Bartoluzzio e Anjos (2020) investigaram as características socioeconômicas dos municípios pernambucanos e o nível de transparência das informações relacionadas à gestão municipal divulgadas nos portais eletrônicos. Para atingir o objetivo proposto, os autores verificaram o nível de transparência da gestão pública municipal mediante o Índice de Transparência Municipal (ITM-PE), disponibilizado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, considerando oito indicadores sociais e econômicos. A análise apontou características comuns entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Urbanização e os níveis de transparência na divulgação de informações relacionados à gestão pública nos municípios. Os autores concluíram que a urbanização também está relacionada com o nível de transparência municipal.

3 | METODOLOGIA

Quanto à abordagem, o presente estudo é quantitativo, pois se propõe analisar o grau de transparência dos municípios cearenses. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), este tipo de pesquisa relaciona tudo o que pode ser quantificado, traduzindo dados e opiniões coletadas em números, a fim de que possam ser analisados. Quanto ao objetivo, a pesquisa se caracteriza como descritiva, uma vez que, segundo Gil (2008), este tipo de pesquisa busca expor as características do objeto estudado.

Para o desenvolvimento do estudo, utilizou-se o Índice de Transparência Municipal (ITM), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Esse índice analisa as informações divulgadas nos portais de transparência dos municípios e estabelece uma escala de notas baseadas no nível de conformidade à Lei da Transparência (Lei Complementar n° 131/2009) e à Lei de Acesso à Informação (Lei n° 12.527/2011) (TCE, 2020).

No Quadro 1 está evidenciado o detalhamento da apuração do grau de transparência dos municípios com base em cinco dimensões.

1. ENDEREÇO ELETRÔNICO
1.1 Nome do domínio do site institucional (1)
1.2 Link para acesso ao portal da transparência do município
2. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL - Instrumentos
2.1 Plano Plurianual
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias
2.3 Lei Orçamentária Anual
2.4 Relatório de Gestão Fiscal
2.5 Relatório Resumido da Execução Orçamentária
2.6 Prestação de Contas de Governo e respectivo Parecer
3. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL - Despesas
3.1 Unidade gestora
3.2 Data da despesa
3.3 Número e valor do empenho, data da liquidação e pagamento e número da conta bancária
3.4 Classificação orçamentária
3.5 Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento
3.6 Procedimento licitatório realizado
3.7 Descrição do bem fornecido ou serviço prestado e número da Nota Fiscal
3.8 Disponibilidade das Informações no Site
4. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL - Receitas
4.1 Unidade gestora
4.2 Data da posição
4.3 Natureza da Receita
4.4 Valor da previsão
4.5 Valor do lançamento
4.6 Valor da arrecadação
4.7 Disponibilidade das Informações no Site
5. ACESSO ÀS DEMAIS INFORMAÇÕES
5.1 Detalhamento de pessoal (nome do funcionário, vínculo, cargo, lotação, carga horária, remuneração e outras informações vinculadas);

5.2 Convênios: número do convênio, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado;
5.3 Procedimentos licitatórios
5.4 Ferramenta de busca
5.5 Prazos mínimos de disponibilização e permanência de informações no site
5.6 Publicações de Dados dos Prefeitos/Presidentes de Câmara/Vereadores/Gestores
5.7 Publicações referentes a Legislação Municipal
5.8 Seção "Fale Conosco"
5.9 Seção "Perguntas mais Frequentes"
5.10 Acesso livre
5.11 Acesso por outros sistemas
5.12 Acessibilidade
5.13 Gravação de relatório
5.14 Formatos utilizados para a estruturação das informações e Características da informação

Quadro 1 - Detalhamento da apuração da nota do município

Fonte: TCE-CE (2018).

De acordo com o Quadro 1, o ITM é obtido por meio da análise de cinco dimensões: (i) endereço eletrônico, com dois itens de análise; (ii) transparência da gestão fiscal - instrumentos, com seis itens; (iii) transparência da gestão fiscal - despesas, com oito itens; (iv) transparência da gestão fiscal – receitas; e (v) acesso às demais informações, com quatorze itens. O grau de transparência varia de 0 a 10.

Os dados sobre o ITM dos 184 municípios cearenses foram coletados no portal do TCE-CE. Ressalta-se que o período de análise foi de 2016 a 2018, tendo em vista que o TCE-CE começou a adotar esse indicador a partir de 2016 e não havia ainda informações sobre o ano de 2019. Em seguida, os dados foram tabulados em planilhas de *Microsoft Excel©* e posteriormente foi realizada uma estatística descritiva sobre os resultados encontrados.

4 I DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nessa seção do trabalho, são apresentados os resultados da pesquisa quanto ao desempenho dos municípios nos três anos analisados com relação ao atendimento aos requisitos destacados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A Tabela 1 apresenta a média e o desvio padrão do Índice de Transparência Municipal dos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

	2016	2017	2018	2016-2018
Média de conformidade	6,33	9,18	8,56	8,11
Desvio-padrão	1,79	0,67	0,71	188,92

Tabela 1 - Estatística descritiva

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Com base na Tabela 1, observa-se uma evolução significativa de 45% do nível de conformidade com à Lei da Transparência (Lei Complementar n° 131/2009) e à Lei de Acesso a Informação (Lei n° 12.527/2011) dos municípios no ano de 2017 comparados ao ano de 2016. Porém, no ano de 2018, houve uma redução de 6,75% do índice com relação ao ano anterior. Entretanto, os números apresentados no desvio-padrão de cada ano reflete a variação das notas alcançadas pelos municípios, no ano de 2016, por exemplo, foi o ano em que ocorreu maior variação, onde alguns municípios não pontuaram enquanto outros chegaram a nota 8,90, já nos anos de 2017 e 2018, as notas estiveram mais próximas da média.

Vale ressaltar que no ano de 2016, os municípios de Assaré, Forquilha, Icapuí, Itapiuna, Poranga e Santana do Acaraú não possuíam *site* institucional, portanto, esses 6 municípios não atendiam nenhum dos itens de conformidade relacionados pelo TCE-CE. Neste mesmo ano, 47,8% dos municípios tiveram nota inferior a 6,0 de acordo com os itens verificados, o que pode justificar a ascensão em 2017, visto que neste ano, todos os municípios passaram a utilizar site institucional e alcançaram nota igual ou superior a 6,0.

A Tabela 2 apresenta a quantidade de municípios correspondentes às notas alcançadas no ano de 2016. Observa-se que apenas 21 municípios tiveram nota entre 8,1 e 9,0, 73 obtiveram nota entre 7,1 e 8,0 e 43 municípios alcançaram nota entre 6,1 a 7,0. Os demais municípios obtiveram notas inferiores a 6,1. Vale destacar que a maior nota alcançada foi 8,9 (Fortaleza e Porteiras), o que significa dizer que nenhum dos municípios estava totalmente de acordo com as determinações legais, e a menor nota atribuída foi 0,0 (Assaré, Forquilha, Icapuí, Itapiuna, Poranga e Santana do Acaraú), que de acordo com os itens analisados, os municípios com nota 0,0 não utilizavam site institucional, portanto, não atenderam aos demais itens da análise.

Faixa de conformidade	Quantidade
0,0 - 0,1	9
1,1 - 2,0	5
2,1- 3,0	7
3,1 - 4,0	4
4,1 - 5,0	3
5,1 - 6,0	19
6,1 - 7,0	43
7,1 - 8,0	73
8,1 - 9,0	21
9,1 - 10,0	0
Total	**184**

Tabela 2 - Quantidade de municípios por faixa de conformidade no ano de 2016

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A Tabela 3 apresenta a quantidade de municípios correspondentes às notas alcançadas em 2017.

Faixa de conformidade	Quantidade de Municípios
0,0 - 0,1	0
1,1 - 2,0	0
2,1- 3,0	0
3,1 - 4,0	0
4,1 - 5,0	0
5,1 - 6,0	1
6,1 - 7,0	2
7,1 - 8,0	8
8,1 - 9,0	65
9,1 - 10,0	108

Tabela 3 - Quantidade de municípios por faixa de conformidade no ano de 2017

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

No ano de 2017, evidenciou-se que os municípios cearenses avançaram no atendimento aos requisitos legais. De acordo com a Tabela 3, observa-se que todos os municípios alcançaram pontuação igual ou superior a 6,0. Somente um município atingiu pontuação 6,0 (Saboeiro) e 25 atingiram pontuação máxima (Aquiraz, Aracati, Aracoiaba, Aurora, Cariré, Cedro, Fortaleza, Fortim, Graça, Granja, Groaíras, Jaguaribara, Jaguaruana, Milha, Morada Nova, Mulungu, Nova Russas, Orós, Pacajus, Paracuru, Pedra Branca, Piquet Carneiro, São Gonçalo do Amarante, Várzea Alegre e Viçosa do Ceará). Ressalta-se que, em 2016, as 10 menores notas atribuídas foram inferiores a 3,0, sendo que os municípios de Senador Sá e Ererê obtiveram nota 0,3 e 0,8, respectivamente. Embora não se tratando dos mesmos municípios com menor índice de transparência em 2017, é importante visualizar a evolução do índice de transparência dos municípios de forma geral.

As menores notas em 2017 corresponderam a média geral dos municípios em 2016.

A seguir, a Tabela 4 evidencia a quantidade de municípios correspondentes às notas alcançadas no ano de 2018.

Faixa de conformidade	Quantidade de Municípios
0,0 - 0,1	0
1,1 - 2,0	0
2,1- 3,0	0
3,1 - 4,0	0
4,1 - 5,0	0
5,1 - 6,0	0
6,1 - 7,0	6
7,1 - 8,0	40
8,1 - 9,0	89
9,1 - 10,0	49

Tabela 4 - Quantidade de municípios por faixa de conformidade no ano de 2018

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Com base na Tabela 4, verifica-se que a quantidade de municípios com índices de transparência inferior a 8,0 foi superior à quantidade apresentada no ano de 2017. Da mesma forma pode-se observar que a distribuição da quantidade de municípios com pontuação entre 7,1 e 10,0, variou mais que no ano anterior.

Ainda de acordo com a análise dos índices, constatou-se que o município de Saboeiro é o único que se encontra nos dois últimos anos com menor índice de transparência. Vale destacar também que o município de Aracoiaba apresentou nota máxima em 2017, porém, em 2018, encontra-se entre os municípios menos transparentes.

De forma geral, nos três anos analisados, os municípios tiveram uma grande variação no índice, de forma que nenhum deles esteve com o mesmo nível de transparência durante os três anos. Apenas os municípios de Fortaleza e Piquet Carneiro se mantiveram entre os melhores índices nos anos de 2016 e 2017, porém, no ano de 2018, não estiveram entre os melhores. Já o município de Saboeiro esteve entre os municípios menos transparentes no ano de 2017 e 2018 e o município de Aracoiaba, que apresentou nota 10,0 em 2017, passou a integrar no grupo dos municípios menos transparentes no ano de 2018.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho verificou o grau de transparência pública dos municípios cearenses. Para tanto, realizou-se uma pesquisa quantitativa, de caráter descritivo, em que foram analisados os 184 municípios cearenses, no período de 2016 a 2018. A fim de verificar o grau de transparência pública, recorreu-se ao Índice de Transparência Municipal (ITM), metodologia desenvolvida pelo TCE-CE.

Acerca do ITM, observou-se que, no ano de 2016, seis municípios não atendiam ao requisito mínimo de transparência (domínio de um *site* institucional), impossibilitando o cumprimento das demais exigências. Outro fato observado em 2016 foi a baixa adesão dos municípios às legislações vigentes, resultando em média de 6,33 em todos os municípios.

No ano de 2017, os municípios apresentaram um melhor desempenho comparado a 2016, obtendo média 9,18, maior média nos três anos analisados. Já no ano de 2018, dos 25 municípios que obtiveram nota máxima em 2017, apenas Aracoiaba permaneceu entre os melhores índices, embora com nota um pouco menor que a anterior.

Dentre as práticas verificadas individualmente nos três anos da análise, observa-se que os municípios vêm atendendo de forma gradativa aos requisitos de transparência. Em 2018, todos os municípios atenderam 100% das práticas relacionadas aos sites e *links* de acesso aos portais de transparência, 100% disponibilizaram instrumentos de transparência da gestão fiscal, assim como a disponibilização de informações sobre despesas e receitas, deixando a desejar apenas no acesso às demais informações pontuadas.

Desse modo, conclui-se que os municípios cearenses se encontram em aperfeiçoamento na prática da transparência pública, tendo em vista a evolução do ITM ao longo do tempo pela maioria dos municípios.

Como contribuição, esse estudo possibilita aos gestores públicos um direcionamento dos itens mais frágeis da transparência, podendo ajuda-los a desenvolver novos métodos que facilitem a propagação das informações públicas, assim como, desenvolver novos canais de comunicação. Para o setor acadêmico, o trabalho complementa estudos anteriores e oferece uma nova visão sobre a transparência dos municípios cearenses.

Como limitação do estudo, ressalta-se a restrição do período analisado. Além disso, os resultados se restringem a uma análise descritiva, o que limitou as discussões. Para pesquisas futuras, sugere-se uma análise do ITM em um maior período de tempo, bem como recomenda-se a inserção de variáveis que possam estar relacionadas à transparência, a fim de identificar fatores associados ou determinantes do grau de transparência municipal.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

AZEVEDO, R. R.; CABELLO, O. G. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 83-99, 2020.

BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D.; CASAGRANDE, L. F.; OLIVEIRA, A. M. B. Influência dos Aspectos Socioeconômicos, Financeiro-orçamentários e Político-eleitorais na Transparência dos Governos Locais. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 340-359, 2020.

BARALDI, F. H.; BORGERT, A.; FABRE, V. V.. ANÁLISE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. **Práticas de Administração Pública**, v. 3, n. 1, p. 63-84, 2019.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; ANJOS, L. C. M. D. Análise de Conglomerados do Nível de Transparência Pública e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Pernambucanos. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, v. 11, n. 2, p. 48-65, 2020.

BIANCHI, M.; MACHADO, S. R.; MACHADO, V. N.. Grau de Transparência Pública nas Empresas Estatais do Sul do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 51, p. 129-146, 2020.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 111-144, 2018.

CARDOSO, L. L.; PFITSCHER, E. D.; DA ROSA, F. S.; CARDOSO, T. L.; DA COSTA, C. B. Transparência Pública: Analise Em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, v. 10, n. 29, p. 443-472, 2018.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B.; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência Governamental nos Estados e Grandes Municípios Brasileiros: Uma 'Dança dos Sete Véus' Incompleta?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** , v. 23, n. 75, pág. 235-260, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Controladoria-Geral da União. Portal da transparência. Brasília, [2020]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2020.

MOURA, G. D.; GOLLO, V.; DA CUNHA, P. R.. Práticas de governança eletrônica em municípios da região sul do Brasil: uma análise sob a ótica da teoria da legitimidade. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 4, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, A. B.; FLÔRES, F. D.; PINTO, N. G. M. Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. **REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade**, v. 10, n. 2, p. 12-22, 2020.

GIL, A. C**. Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed.Editora Atlas SA, 2008.

MABILLARD, V.; ZUMOFEN, R. A relação complexa entre transparência e responsabilidade: uma síntese e contribuição para as estruturas existentes. **Políticas Públicas e Administração** , v. 32, n. 2, pág. 110-129, 2017.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L.; RIBEIRO FILHO, W. F.; SILVA JUNIOR, A. C. Transparência Local: Implicações da Lei de Acesso à Informação em Municípios Mineiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 100-117, 2020.

MONTEIRO LEONNEL, A. C., TONELLI; D. F., LEME; P. H. M. V., AMÂNCIO; J. M. Limites e Possibilidades da Interação Sociopolítica entre Sociedade e Câmara dos Deputados pelo Portal Eletrônico e-Democraciai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 3, 2018.

PINHO, J. A. G.; SAMPAIO, R. C.; WINKLER, I.; MORAIS, K. Democracia digital na área de administração: um levantamento da construção do campo no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

PORUMBESCU, G. A. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work?. **Stateand Local GovernmentReview**, v. 47, n. 3, p. 205-213, 2015.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C.. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

VIEIRA, K. M.; PEGORARO, D.; VISENTINI, M. S. Percepção de Transparência nas Instituições de Ensino. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 14, n. 1, 2020.

ZHAO, F.; SHEN, K. N.; COLLIER, A. Effects of national culture on e-government diffusion—A global study of 55 countries. **Information& Management**, v. 51, n. 8, p. 1005-1016, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

CAPÍTULO 5

GASTOS COM PESSOAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE VARGINHA-MG POR MEIO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 05/01/2021

Adriano Antonio Nuintin
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Varginha – MG
http://lattes.cnpq.br/1098108871789832

Paulo Roberto Rodrigues de Souza
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Varginha – MG
http://lattes.cnpq.br/4473792510805304

Maria Aparecida Curi
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG
Varginha – MG
http://lattes.cnpq.br/9842265897660893

Richardson Coimbra Borges
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS
Chapadão do Sul – MS
http://lattes.cnpq.br/4428851357410529

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar o comportamento dos gastos com pessoal dos municípios da microrregião de Varginha, localizada no sul de Minas Gerais. O controle das despesas com pessoal, além de ser uma exigência legal, é necessário para o planejamento financeiro dos municípios, que apresentam dificuldades em gerar receitas para cobrir as despesas da estrutura administrativa. O estudo é caracterizado como uma pesquisa descritiva exploratória, com abordagem quantitativa. Os dados foram analisados mediante estatística descritiva e da metodologia *Data Envelopment Analysis* – DEA, no período de 2016 a 2019. Conforme os resultados, a média de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida é de 51%, no período estudado, já a relação gastos com pessoal e despesas totais é 49% e os gastos com pessoal por habitante é R$ 1.186,62. De acordo com classificação dos municípios, Campos Gerais, Elói Mendes, Três Corações e Varginha apresentaram melhor relação entre receitas e gastos com pessoal, e os municípios de Santana da Vargem, Guapé e São Bento Abade, apresentaram uma relação em média de 20% inferior aos primeiros municípios.

PALAVRAS - CHAVE: Gastos com pessoal; setor público; microrregião de Varginha-MG.

PERSONNEL EXPENSES: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MUNICIPALITIES IN THE VARGINHA-MG MICROREGION THORUGH DATA ENVELOPMENT ANALYSIS

ABSTRACT: This article aims to analyze the behavior of personnel expenses in the municipalities of the Varginha microregion, located in the south of Minas Gerais. The control of personnel expenses, in addition to being a legal requirement, is necessary for the financial planning of municipalities, which have difficulties in generating revenue to cover the expenses of the administrative structure. The study is characterized as an exploratory descriptive research, with a quantitative approach. The data were analyzed using descriptive statistics and the

methodology Data Envelopment Analysis- DEA, in period of 2016 until 2019. According to the results, the average personnel expenses in relation to the current net revenue is 51%, in the studied period, whereas the personnel expenses and total expenses ratio is 49% and the personnel expenses per inhabitant is R$ 1.186,62. According to the classification of municipalities Campos Gerais, Elói Mendes, Três Corações e Varginha feature better relationship between revenues and expenses with personnel, and the municipalities of Santana da Vargem, Guapé e São Bento Abade, presented an average ratio of 20% lower than the first municipalities.
KEYWORDS: Personnel expenses; public sector; microregion of the Varginha-MG.

1 | INTRODUÇÃO

O Índice Firjan Gestão Fiscal – Firjan (2019), demonstra um cenário apreensivo para os municípios mineiros, o percentual dos municípios que apresentaram um quadro fiscal considerado crítico foi de 56,5%. Ratifica com esse resultado o baixo percentual de municípios que administraram seus recursos com eficiência, apenas 12% apresentou gestão fiscal boa ou excelente.

As administrações municipais, em razão das muitas exigências dos órgãos reguladores e fiscalizadores, sempre tiveram um grande desafio em manter a prestação de contas sobre o uso do dinheiro público. Os gastos com o pessoal sempre foram, por parte dos gestores públicos, objeto de muito acompanhamento e controle.

Ultrapassar os limites prudenciais de gastos com pessoal, previsto na Lei de responsabilidade Fiscal, pode significar sanções que vão penalizar o município no que diz respeito principalmente ao seu caixa. Dessa forma, é necessário que as administrações municipais canalizem esforços para o desenvolvimento e mecanismos que possam ser utilizados para a avaliação da gestão dos recursos.

Tendo em vista a necessidade de gestão dos gastos com pessoal no setor público em um cenário com restrições orçamentárias, o presente trabalho apresenta o seguinte questionamento: Como está o comportamento dos gastos com pessoal dos municípios da microrregião de Varginha localizada no sul de Minas Gerais

Dessa forma, o objetivo geral deste estudo é analisar o comportamento dos gastos com pessoal dos municípios da microrregião de Varginha – Sul de Minas Gerais. Para isso os objetivos específicos, são: (i) Apresentar a evolução do montante dos gastos com pessoal, da receita corrente líquida e das despesas totais dos municípios em estudo; (ii) Evidenciar, por meio de indicadores, a relação gastos com pessoal, receita corrente líquida, despesas totais e número de habitantes do período estudado e (iii) Classificar os municípios conforme o resultado dos indicadores por meio da análise envoltória de dados.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é apresentada a introdução, seguida da revisão da literatura, na qual, são abordados o controle dos gastos com o pessoal e estudos anteriores sobre gastos com pessoal e o modelo conceitual da análise

comparativa dos gastos com pessoal. Na sequência, apresenta-se a metodologia a análise dos resultados e encerra-se com as considerações finais.

2 | REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O Controle dos Gastos com o Pessoal

O Orçamento do Brasil, foi instituído pela CF/88, e é formado por três principais peças: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Cabe ao Congresso Nacional, deliberar sobre as leis orçamentárias bem com realizar o seu efetivo cumprimento (BRASIL, 1988).

Para Giacomoni (2017), a Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras para a gestão pública. Valoriza-se o planejamento, e as administrações estão obrigadas a elaborar planos de médio prazo e esses mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

A Lei Complementar nr. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, determina as normas para as finanças públicas no âmbito federal, estadual e municipal, estipula ações planejadas e transparentes de forma a prevenir riscos e deformidades que possam prejudicar o equilíbrio fiscal dos entes federativos.

Dessa forma, a LRF, apresenta-se como importante instrumento, que auxilia o gestor público no controle dos recursos públicos e em todas as esferas de governo, referentes à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

Dentre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, o limite de gastos com pessoal, merece um destaque, a Lei fixa limites para essa despesa em relação a Receita Corrente Líquida – RCL. O limite para a despesa com pagamentos de salários de servidores ativos, inativos e pensionistas. Os valores em relação ao total da arrecadação são os seguintes: 50% para União e 60% para os Estados e Municípios.

Para Linhares, Penna e Borges (2013), a imposição de limites de gastos seria, um avanço para o saneamento das finanças da União, dos estados e dos municípios e também para a realização de um ajuste fiscal definitivo, indispensável ao crescimento econômico sustentável, a geração de renda e ao bem-estar social.

O Controle dos gastos públicos, por parte dos municípios exige dos gestores um planejamento eficaz tendo como objetivo cumprir os limites impostos pela legislação. Estudos acadêmicos sobre o tema, tem sido desenvolvido, de forma a contribuir para uma melhor compreensão e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

2.2 Estudos Anteriores

Encontram-se na literatura, estudos relacionados à despesas, receitas e sua relação com pessoal nos municípios. Nesta subseção, são apresentados alguns trabalhos que

contribuíram para a definição da pesquisa, assim como, para o cumprimento dos objetivos propostos.

Souza e Almeida (2011), analisaram se a variação percentual das despesas com pessoal dos municípios pernambucanos, que atingiram no mínimo o limite prudencial, influencia na redução da produção dos serviços de saúde realizados pelo PSF - Programa de Saúde da Família. A metodologia empregada nesse estudo, foram as taxonômicas propostas por Vergara (2007), tanto para fins descritivos, quanto bibliográfica. A amostra empregada foi formada pelos municípios pernambucanos que no último quadrimestre dos anos de 2007 ou 2008 realizaram gastos com pessoal acima do limite prudencial no poder executivo e que apresentaram redução na produção dos serviços do PSF. O tratamento dos dados foi por meio de regressão simples e múltiplas. O estudo concluiu que a variação das despesas com pessoal, a população e o alcance do limite legal de despesa com pessoal dos períodos avaliados, não são determinantes da redução dos serviços de saúde realizados pelo PSF nos grupos de municípios pesquisados.

Um segundo trabalho anterior analisado foi o de Confessor et al (2017) onde são analisadas as despesas com pessoal nos municípios da Paraíba. Tal pesquisa foi realizada com a finalidade de fornecer ao gestor público, visão mais abrangente da referida despesa, em face dos limites impostos pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, tomando por base os dados publicados no site: SICONFI, TCE/PB e IBGE. Os dados foram retirados das demonstrações contábeis das prefeituras do estado da Paraíba informadas ao Sistemas Sagres Cidadão. O período de coleta foi entre março e julho de 2017, analisados por meio de planilha eletrônica e regressão linear múltipla. Os dados analisados foram os anos de 2014, 2015 e 2016. Dos 223 municípios paraibanos, foram analisados 86, já que os demais não possuíam dados suficientes para análise. O total de gastos com pessoal foi obtido através da análise do RGF – Relatório de Gestão Fiscal e RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, verificando-se o cumprimento dos limites impostos pela LRF. No presente trabalho, evidenciou-se que nos municípios pesquisados para o período proposto, a maioria dos gestores gastaram acima do estabelecido em lei; que as Despesas com Pessoal e Despesas com Pessoal sobre Receita Disponível para Pessoal possuem forte relação de igualdade e que as variáveis independentes Dummy para as regras fiscais LRF e LCF – Lei Complementar Federal (Receita Federal) e eDummy para Prefeito aliado político do Governador apresentaram significância estatisticamente para explicar o comportamento das variáveis DP – Despesas com Pessoal e DP_RDP – Despesas com Pessoal sobre Receita Disponível para Pessoal.

Outro trabalho relacionado com o tema tratado nesse artigo é o de SILVA(2018) onde foram analisadas as despesas com pessoal no município de Camboriú/SC. Tal trabalho analisou a evolução do limite da LRF-Lei de Responsabilidade Fiscal na despesa com pessoal no poder executivo do município de Camboriú/SC nos anos de 2000 a 2017. Verificou-se nesse trabalho, se houve o cumprimento dos limites impostos pela LRF,

quanto às despesas com pessoal nos anos de 2000 a 2017. Foi realizada uma pesquisa exploratória por meio de análise documental, considerados como documentos os dados publicados na página eletrônica do Tribunal de Contas de Santa Catarina e no Sistema de Coleta de Dados Contábeis da Caixa Econômica Federal. No referido trabalho, concluiu-se que o Poder Executivo do município de Camboriú não cumpriu com os limites estabelecidos na LRF quanto às despesas com pessoal no período analisado, sendo que permaneceu dentro dos limites estabelecidos entre os exercícios financeiros de 2000 a 2007, entretanto, nos anos de 2011 a 2017 excedeu anualmente o limite de 90% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nessa subseção são apresentados o enquadramento metodológico, os procedimentos para a coleta e análise dos dados.

3.1 Enquadramento Metodológico

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva e exploratória, pois descreve o comportamento dos gastos municipais com pessoal. Conforme Gil (2010), a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinadas população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Já a pesquisa exploratória é responsável por registrar, analisar e correlacionar os fatos ou fenômenos sem manipulá-los (CERVO e BERVIAN, 1996).

Quanto a forma de abordagem do problema, a pesquisa enquadra-se em uma análise quantitativa, devido ao fato de utilizar metodologias como a *Data Envelopment Analysis* -DEA e técnicas de estatísticas descritivas, a partir de dados secundários.

3.2 Procedimentos para Coleta de Dados

Os dados foram obtidos em relatórios publicados nas páginas eletrônicas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, disponíveis para livre consulta.

O recorte para este estudo compreende a microrregião de Varginha Minas Gerais, formada por 16 municípios, sendo: Boa Esperança, Campanha, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Coqueiral, Elói Mendes, Guapé, Ilicínea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Tomé das Letras, Três Corações, Três Pontas e Varginha. O município de São Tomé das Letras foi excluído da análise por não ter apresentados os dados suficientes para a análise.

O período de análise refere-se aos anos de 2016 a 2019, o que o caracteriza com um estudo longitudinal. O período foi definido em função de contemplar dois anos da administração municipal anterior e dois anos da administração municipal atual.

3.3 Análise dos Dados

De posse dos dados, os mesmos foram organizados e descritos com aplicação de técnicas da estatística descritiva. Para isso, foram utilizados softwares SPSS e o *Microsoft Office Excel*. Nessa etapa, das análises buscou-se levantar informações sobre a média, desvio padrão, valores máximos e mínimos do conjunto de municípios analisados.

Para classificar os municípios de acordo com o nível de eficiência, no que diz respeito ao comportamento dos gastos com o pessoal, foi utilizada a metodologia *Data Envelopment Analysis*– DEA, a qual relaciona a quantidade ou volume de recursos utilizados, inputs, com os resultados gerados, outputs, pelas unidades de análise, as quais, neste estudo são os municípios.

Em 1978, com base no trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e Farrel (1957) desenvolveram a metodologia *Data Envelopment Analysis*– DEA, caracterizando-se como uma técnica não paramétrica baseada na programação linear. Essa metodologia objetiva mensurar a eficiência de unidades tomadoras de decisão, também chamadas de *Decision Marking Units* (DMU), evidenciando a eficiência relativa de cada unidade com respeito aos melhores desempenhos observados, em relação aos *inputs* e outputs.

Para a aplicação da metodologia DEA é necessário definir a orientação para *input* ou para *output.* O modelo orientado a *input* busca maximizar a redução proporcional nas variáveis de *input*, enquanto mantém o nível de *output* constante. E o modelo orientado a *output* maximiza o aumento proporcional das variáveis de *output* mantendo o mesmo nível de *inputs* (HAYNES e DINC, 2005).

Para este estudo, a orientação da metodologia DEA foi a *output*, permitindo evidenciar os o comportamento da aplicação dos recursos públicos com gastos com pessoal.

Além da orientação a *input* e *output,* o modelo DEA pode ser operacionalizado com a aplicação de dois modelos: retorno constante de escala e retorno variável de escala.

Quanto à definição do retorno de escala, em função das características das DMUs, ou seja, dos municípios, em relação ao tamanho, ao montante de recursos públicos, foi utilizado o modelo de retorno variável de escala BCC.

A escolha das variáveis utilizadas nesta pesquisa teve embasamento na LRF e são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1: Descrição dos inputs e outputs

Variável Selecionada	Descrição	Input/Output
RCL/HAB	Receita Corrente Líquida por Habitante	Input
DP/RCL	Relação Despesa com Pessoal / Receita Corrente Líquida	Output
DP/DT	Relação Despesa com Pessoal / Despesas Totais	Output
DP/HAB	Relação Despesa com Pessoal / Habitante	Output

Fonte: Dados da pesquisa

Na próxima subseção são apresentados os resultados da pesquisa conforme os objetivos apresentados.

O capítulo de procedimentos metodológicos deve explicitar os métodos e procedimentos utilizados para desenvolvimento do trabalho.

4 I DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A comparação dos gastos com pessoal dos municípios foi realizada em três etapas apresentadas nas subseções seguintes.

4.1 Evolução dos Gastos com Pessoal, Receita Corrente Líquida e Despesas Totais dos Municípios Em Estudo

Esta subseção apresenta a evolução do montante dos gastos com pessoal, receita corrente líquida e despesas totais, conforme as Tabelas 1,2, e 4. Os valores são apresentados, em mil reais, por município, em ordem alfabética.

Conforme os dados referentes ao período de 2016-2017, o município de Boa Esperança apresenta o maior percentual de crescimento dos gastos com pessoal, ou seja, 17%. E os municípios de Monsenhor Paulo e Três Corações, evidenciam redução de 5% com gastos com pessoal no período apresentado.

Tabela 1: Evolução dos Gastos com Pessoal

Municípios	2016	2017	Evolução 2016-2017	2018	Evolução 2017-2018	2019	Evolução 2018-2019
Boa Esperança	42.817	50.182	17%	44.889	-11%	48.966	9%
Campanha	17.591	17.986	2%	19.262	7%	20.708	8%
Campo do Meio	11.981	12.443	4%	13.304	7%	14.140	6%
Campos Gerais	22.253	25.837	16%	28.509	10%	29.869	5%
Carmo da Cachoeira	13.750	14.591	6%	15.585	7%	14.157	-9%
Coqueiral	9.119	10.312	13%	9.971	-3%	11.666	17%
Elói Mendes	25.429	25.571	1%	27.532	8%	29.141	6%
Guapé	18.378	20.217	10%	19.542	-3%	21.985	12%
Ilicínea	12.025	13.479	12%	14.016	4%	14.924	6%
Monsenhor Paulo	9.141	8.677	-5%	9.116	5%	10.336	13%
Santana da Vargem	8.996	9.491	6%	9.788	3%	10.314	5%
São Bento Abade	7.403	7.356	-1%	8.016	9%	8.925	11%
Três Corações	72.515	68.707	-5%	78.744	15%	85.789	9%
Três Pontas	59.790	66.808	12%	66.580	0%	70.763	6%
Varginha	147.083	154.075	5%	159.342	3%	174.115	9%

Fonte: Elaborado pelos autores

Com relação ao período de 2017-2018, o município de Boa Esperança apresenta redução de 11% com gastos com pessoal. E o município de Três Corações informa um aumento de 15%.

Já no período de 2018-2019, o município de Coqueiral apresenta o maior percentual de crescimento dos gastos com pessoal, ou seja, 17%. E o município de Carmo da

Cachoeira evidencia redução de 9% com gastos com pessoal no período apresentado.

Tabela 2: Evolução da Receita Corrente Líquida

Municípios	2016	2017	Evolução 2016-2017	2018	Evolução 2017-2018	2019	Evolução 2018-2019
Boa Esperança	79.803	83.815	5%	87.160	4%	109.778	26%
Campanha	33.441	35.162	5%	36.182	3%	46.444	28%
Campo do Meio	24.286	26.599	10%	26.010	-2%	30.042	16%
Campos Gerais	45.266	48.029	6%	49.284	3%	58.756	19%
Carmo da Cachoeira	26.516	27.042	2%	26.995	0%	31.514	17%
Coqueiral	19.077	18.108	-5%	19.356	7%	22.547	16%
Elói Mendes	50.113	52.219	4%	54.279	4%	63.256	17%
Guapé	33.778	34.405	2%	35.660	4%	44.629	25%
Ilicínea	23.882	24.946	4%	24.931	0%	27.488	10%
Monsenhor Paulo	18.334	18.720	2%	19.089	2%	22.254	17%
Santana da Vargem	16.641	17.227	4%	17.149	0%	20.318	18%
São Bento Abade	13.928	13.574	-3%	14.428	6%	16.405	14%
Três Corações	133.718	136.643	2%	158.623	16%	176.757	11%
Três Pontas	116.507	121.545	4%	124.333	2%	144.150	16%
Varginha	308.179	347.719	13%	391.067	12%	480.778	23%

Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme os dados referentes ao período de 2016-2017, o município de Varginha apresenta o maior percentual de crescimento da receita corrente líquida, ou seja, 13%. E os municípios de Coqueiral e São Bento Abade, informam redução de 5% e 3%, respectivamente, no período apresentado.

Com relação ao período de 2017-2018, o município de Campo do Meio apresenta redução de 2% nas receitas correntes líquidas. E o município de Três Corações informa um aumento de 16%.

Já no período de 2018-2019, o município de Campanha apresenta o maior percentual de crescimento da receita corrente líquida, ou seja, 26%. E o município de Ilicínea evidencia a menor evolução, 10% no período apresentado.

De acordo com os valores apresentados, percebe-se um aumento generalizado das receitas correntes líquidas dos municípios de 2018 para 2019, conforme evidenciado em percentual na Tabela 1.

Tabela 3: Variação Receita Corrente Líquida - 2018x2019

Municípios	Receita Corrente	Transferência Corrente
Boa Esperança	41%	94%
Campanha	24%	82%
Campo do Meio	4%	106%
Campos Gerais	-3%	100%
Carmo da Cachoeira	10%	99%
Coqueiral	17%	103%
Elói Mendes	23%	84%
Guapé	9%	97%
Ilicínea	10%	96%
Monsenhor Paulo	6%	175%
Santana da Vargem	4%	99%
São Bento Abade	-7%	119%
Três Corações	116%	13%
Três Pontas	33%	83%
Varginha	51%	60%
Total Variação	**43%**	**73%**

Fonte: Elaborado pelos autores

Em média as receitas correntes dos municípios aumentaram 43% e as transferências correntes evoluíram, em média, 73%, influenciado o aumento das receitas correntes líquidas, além de evidenciar a dependência de transferência de recursos aos municípios para a manutenção e para a prestação de serviços aos seus habitantes.

Tabela 4: Evolução das Despesas Totais

Municípios	2016	2017	Evolução 2016-2017	2018	Evolução 2017-2018	2019	Evolução 2018-2019
Boa Esperança	95.825	100.790	5%	101.903	1%	118.384	16%
Campanha	36.146	35.415	-2%	40.420	14%	47.220	17%
Campo do Meio	24.670	25.811	5%	29.154	13%	30.794	6%
Campos Gerais	50.141	54.680	9%	60.873	11%	66.869	10%
Carmo da Cachoeira	25.688	26.290	2%	28.712	9%	27.817	-3%
Coqueiral	17.267	17.683	2%	22.039	25%	23.756	8%
Elói Mendes	50.810	52.587	3%	56.164	7%	60.524	8%
Guapé	34.550	34.000	-2%	38.820	14%	42.580	10%
Ilicínea	24.497	24.401	0%	25.869	6%	27.349	6%
Monsenhor Paulo	20.317	20.490	1%	20.835	2%	22.610	9%
Santana da Vargem	16.988	17.015	0%	17.385	2%	20.260	17%
São Bento Abade	14.015	13.795	-2%	14.535	5%	16.923	16%
Três Corações	146.545	157.537	8%	186.009	18%	217.200	17%
Três Pontas	116.431	125.672	8%	132.904	6%	159.287	20%
Varginha	306.647	343.473	12%	415.721	21%	479.674	15%

Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme os dados referentes ao período de 2016-2017, o município de Varginha apresenta o maior percentual de crescimento com despesas totais, ou seja, 12%. E os municípios de Campanha, Guapé e São Bento Abade, evidenciam redução de 2% no

período apresentado.

Com relação ao período de 2017-2018, o município de Boa Esperança apresenta a menor evolução, ou seja, 1%. E o município de Coqueiral evidencia a um aumento de 25%.

Já no período de 2018-2019, o município de Três Pontas apresenta o maior percentual de crescimento dos gastos com pessoal, ou seja, 20%. E o município de Carmo da Cachoeira evidencia redução de 3% com despesas totais no período apresentado.

A Tabela 5 apresenta a estatística descritiva dos itens estudados no período.

Em média os 15 municípios estudados apresentam um montante de gastos com pessoal com variação de 31,885 a 37,720 milhões, de 2016 a 2019, com valor máximo de 174,115 milhões e 8,925 milhões de valor mínimo em 2019.

Com relação a receita corrente líquida, os municípios informam um montante médio com variação de 62,898 a 86,341 milhões, de 2016 a 2019, com valor máximo de 480,778 milhões e 308,179 milhões de valor mínimo em 2019.

Por fim, o montante médio das despesas totais teve uma variação de 65,369 a 90,750 milhões, de 2016 a 2019, com valor máximo de 479,674 milhões e 306,647 milhões de valor mínimo em 2019, dentre os 15 municípios.

Tabela 5: Estatística descritiva das variáveis estudadas – em mil reais

Gastos com Pessoal	2016	2017	2018	2019
Média	31.885	33.716	34.947	37.720
Desvio Padrão	37.435	39.023	40.534	44.276
Mínimo	7.403	7.356	8.016	8.925
Máximo	147.083	154.075	159.342	174.115
Receita Corr. Líquida	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Média	62.898	67.050	72.303	86.341
Desvio Padrão	77.140	86.444	97.819	119.325
Mínimo	13.928	13.574	14.428	16.405
Máximo	308.179	347.719	391.067	480.778
Despesas totais	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Média	65.369	69.976	79.423	90.750
Desvio Padrão	77.832	87.270	105.095	122.339
Mínimo	14.015	13.795	14.535	16.923
Máximo	306.647	343.473	415.721	479.674

Fonte: Elaborado pelos autores

Após a apresentação dos valores absolutos dos itens estudados, a seguir é demonstrado alguns indicadores conforme exposto na metodologia.

4.2 Indicadores dos Gastos com Pessoal dos Municípios da Microrregião de Varginha - Sul de Minas Gerais

Para cumprir o segundo objetivo específico e ampliar a visão dos gastos com pessoal dos municípios, é apresentado nas Tabelas 6,7 e 8 alguns indicadores. Os resultados dos indicadores são apresentados, por município, em ordem alfabética.

De forma geral, os 15 municípios apresentam a relação gastos com pessoal e receita corrente líquida inferior ao limite estipulado de 60%.

Especificamente, os municípios de Boa Esperança, Guapé e Santana da Vargem apresentam a maior relação em 2016, 54%. Em 2017, Boa Esperança e Guapé estão praticamente no limite da relação estipulada. Já em 2018, os municípios de Campos Gerais e Carmo da Cachoeira informam 58% de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida. Por fim, em 2019, Ilicínea e São Bento Abade apresentam a maior relação, 54%.

Tabela 6: Indicador - Gastos com Pessoal e Receita Corrente Líquida

Municípios	2016	2017	2018	2019
Boa Esperança	54%	60%	52%	45%
Campanha	53%	51%	53%	45%
Campo do Meio	49%	47%	51%	47%
Campos Gerais	49%	54%	58%	51%
Carmo da Cachoeira	52%	54%	58%	45%
Coqueiral	48%	57%	52%	52%
Elói Mendes	51%	49%	51%	46%
Guapé	54%	59%	55%	49%
Ilicínea	50%	54%	56%	54%
Monsenhor Paulo	50%	46%	48%	46%
Santana da Vargem	54%	55%	57%	51%
São Bento Abade	53%	54%	56%	54%
Três Corações	54%	50%	50%	49%
Três Pontas	51%	55%	54%	49%
Varginha	48%	44%	41%	36%

Fonte: Elaborado pelos autores

A menor relação é apresentada por Varginha com percentuais de 48% em 2016 e 36% em 2019.

Conforme apresentado na seção anterior, em 2019 houve um aumento das receitas correntes líquidas, com isso, a relação com os gastos com pessoal apresentaram redução em todos os municípios em 2019.

Outro indicador analisado foi a relação gastos com pessoal e despesas totais, conforme apresentado na Tabela 7.

Tabela 7: Indicador - Gastos com Pessoal e Despesas Totais

Municípios	2016	2017	2018	2019
Boa Esperança	45%	50%	44%	41%
Campanha	49%	51%	48%	44%
Campo do Meio	49%	48%	46%	46%
Campos Gerais	44%	47%	47%	45%
Carmo da Cachoeira	54%	56%	54%	51%
Coqueiral	53%	58%	45%	49%
Elói Mendes	50%	49%	49%	48%
Guapé	53%	59%	50%	52%
Ilicínea	49%	55%	54%	55%
Monsenhor Paulo	45%	42%	44%	46%
Santana da Vargem	53%	56%	56%	51%
São Bento Abade	53%	53%	55%	53%
Três Corações	49%	44%	42%	39%
Três Pontas	51%	53%	50%	44%
Varginha	48%	45%	38%	36%

Fonte: Elaborado pelos autores

O município de Carmo da Cachoeira apresenta a maior relação em 2016, 54%. Em 2017, Coqueiral e Guapé informam a maior relação, 58% e 59%, respectivamente. Já em 2018, os municípios de Santana da Vargem e São Bento Abade apresentam o maior percentual, 56% e 55%. Por fim, em 2019, Ilicínea apresenta maior relação, 55%.

A menor relação é apresentada, em 2016, por Campos Gerais, em 2017, por Monsenhor Paulo, em 2018 e 2019, por Varginha.

E o terceiro indicador calculado para comparar os municípios foi o gastos com pessoal por habitante, conforme informa a Tabela 8.

Tabela 8: Indicador - Gastos com Pessoal por Habitante

Municípios	2016	2017	2018	2019
Boa Esperança	1.111,67	1.284,96	1.133,64	1.220,29
Campanha	1.139,86	1.135,20	1.184,26	1.242,59
Campo do Meio	1.043,98	1.078,69	1.147,36	1.213,18
Campos Gerais	806,28	923,05	1.004,26	1.038,05
Carmo da Cachoeira	1.161,71	1.221,32	1.292,33	1.163,29
Coqueiral	981,71	1.115,36	1.083,55	1.273,73
Elói Mendes	1.008,27	977,03	1.013,69	1.037,93
Guapé	1.324,85	1.444,47	1.383,85	1.543,32
Ilicínea	1.046,75	1.143,91	1.159,59	1.205,98
Monsenhor Paulo	1.120,11	1.040,87	1.070,49	1.189,71
Santana da Vargem	1.244,09	1.320,56	1.370,13	1.452,65
São Bento Abade	1.617,34	1.528,25	1.583,59	1.688,35
Três Corações	996,57	916,05	1.018,52	1.079,35
Três Pontas	1.110,10	1.218,63	1.193,16	1.247,02
Varginha	1.195,01	1.210,90	1.211,36	1.284,44

Fonte: Elaborado pelos autores

O maior valor de gasto com pessoal por habitante é do município de São Bento Abade, nos quatro anos analisados.

Em 2016, o município de Campos Gerais apresenta o menor valor por habitante, R$ 806,28. Em 2017, Três Corações informa o menor valor, R$ 916,05. E em 2018 e 2019, os municípios de Campos Gerais e Elói Mendes apresentam a menor relação gastos com pessoal por habitante.

As Tabela 9, 10 e 11 apresentam a estatística descritiva dos indicadores apresentados.

Tabela 9: Gastos com Pessoal e Receita Corrente Líquida

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Média	51%	53%	53%	48%
Desvio Padrão	2%	5%	4%	5%
Mínimo	48%	44%	41%	36%
Máximo	54%	60%	58%	54%

Fonte: Elaborado pelos autores

Tabela 10: Gastos com Pessoal e Despesas Totais

	2016	2017	2018	2019
Média	50%	51%	48%	47%
Desvio Padrão	3%	5%	5%	5%
Mínimo	44%	42%	38%	36%
Máximo	54%	59%	56%	55%

Fonte: Elaborado pelos autores

Tabela 11: Gastos com Pessoal por Habitante

	2016	2017	2018	2019
Média	1.127,22	1.170,62	1.189,99	1.258,66
Desvio Padrão	182,89	177,05	160,90	180,14
Mínimo	806,28	916,05	1.004,26	1.037,93
Máximo	1.617,34	1.528,25	1.583,59	1.688,35

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com os resultados dos indicadores, em média os 15 municípios estudados apresentam uma relação gastos com pessoal e receita corrente líquida, entre 48% e 53%, com valor máximo de 60% e 36% de valor mínimo em 2019.

Já a relação gastos com pessoal e despesas totais, os municípios evidenciam um percentual médio com variação entre 47% e 51%, com valor máximo de 59% e 36% de valor mínimo em 2019.

Por fim, o montante médio dos gastos com pessoal por habitante teve uma variação de R$ 1.127,22 a R$ 1.258,66, de 2016 a 2019, com valor máximo de R$ 1.688,35 e R$ 1.528,25 de valor mínimo, dentre os 15 municípios.

Após a análise dos resultados dos indicadores, a seguir é apresentado a classificação dos municípios considerando a receita corrente liquida por habitante e os gastos com pessoal.

4.3 Classificação dos municípios conforme os indicadores dos gastos com pessoal por meio da análise envoltória de dados

Os municípios foram classificados conforme o melhor resultado da relação entre a receita corrente líquida por habitante com os indicadores GP x RCL, GP x DT e GP x habitante, conforme a Tabela 12. Ou seja, a destinação da receita para os gastos com pessoal, para isso foi considerado como entrada a receita corrente líquida por habitante e como saída os indicadores dos gastos com pessoal.

Tabela 12: Classificação dos municípios

Município	Resultado	Classif.	RCL / Hab.	% GP x RLC	% GP x DT	GP x Hab.
Campos Gerais	100%	1	1.785,61	53%	46%	1.187,64
Elói Mendes	100%	1	2.062,00	49%	49%	1.175,48
Três Corações	100%	1	1.988,88	50%	43%	1.120,80
Varginha	100%	1	2.952,62	42%	41%	942,91
Monsenhor Paulo	98%	2	2.326,19	48%	44%	1.209,66
Campo do Meio	96%	3	2.311,54	49%	47%	1.113,59
Boa Esperança	95%	4	2.292,25	52%	45%	1.009,23
Campanha	93%	5	2.355,35	50%	47%	1.424,12
Coqueiral	93%	6	2.143,54	52%	51%	1.139,06
Três Pontas	90%	7	2.289,64	52%	49%	1.105,29
Ilicínea	90%	8	2.121,10	54%	53%	1.346,86
Carmo da Cachoeira	90%	9	2.334,07	52%	54%	1.604,38
Santana da Vargem	83%	10	2.488,81	54%	54%	1.002,62
Guapé	81%	11	2.640,21	54%	53%	1.192,23
São Bento Abade	77%	12	2.955,43	54%	53%	1.225,43

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com os resultados, quatro municípios apresentaram melhor relação entre entrada e aplicação de recursos, ou seja, 100% e 11 municípios abaixo de 100%. A média geral dos municípios estudados, neste período, é de 92%, ou seja, a relação da receita corrente líquida e gastos com pessoal pode melhorar 8%.

Em resumo, os resultados foram agrupados em três faixas, conforme a Tabela 13.

Tabela 13: Resumo dos resultados da classificação dos municípios

Resultado/Média	Resultado	Municípios	RCL / Hab.	% GP x RLC	% GP x DT	GP x Hab.
= 100%	100%	4	2.197,28	48%	45%	1.106,71
De 90% a 99%	93%	8	2.271,71	51%	49%	1.244,03
< 90%	80%	3	2.694,82	54%	54%	1.140,09

Fonte: Elaborado pelos autores

Os quatro municípios com melhor resultado apresentam valor menor de receita corrente líquida por habitante e menores valores de gastos com pessoal comparado com a receita, despesas totais e por habitante.

Já oito municípios possuem em média 93% de índice da relação entre os indicadores, ou seja, maior receita corrente líquida por habitante e maior gasto com pessoal em relação a receita, despesas totais habitantes.

Por fim, três municípios dos quinze estudados, apresentaram um índice médio de 80%, ou seja, a relação entre os indicadores estão 20% inferior aos demais municípios estudados.

Do exposto, pode-se verificar que quanto maior a receita corrente líquida por habitante maior são os gastos com pessoal, dessa forma os municípios com pior relação entre receita e gastos com pessoal, apresentam classificações inferiores.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigou o comportamento dos gastos com pessoal nos municípios da microrregião de Varginha, sul de Minas Gerais. Para tanto, efetuou-se uma análise de dados extraídos dos relatórios publicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, do período de 2016 a 2019.

A análise dos resultados evidenciou que os municípios estudados, na maioria tiveram aumentos com os gastos com pessoal, com a receita corrente líquida e com o montante das despesas totais. No entanto, todos os municípios apresentaram uma relação dos gastos com pessoal e a receita corrente líquida, dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Um aumento das receitas correntes líquidas no ano de 2019 refletiu na redução do percentual dos gastos com pessoal, em todos os municípios. O aumento das receitas correntes foi em função do aumento das receitas de transferências ocorridas em 2019, o qual evidencia a geração de receitas próprias insuficientes para a manutenção e prestação de serviços aos munícipes.

Por meio da análise dos indicadores dos gastos com pessoal, verificou-se que, em geral, os municípios apresentam médias bem próximas. Na relação entre gastos com pessoal e receita corrente liquida, a média ficou entre 48% e 53%. Já na relação dos gastos com pessoal e despesas totais, a média ficou entre 47% e 51%.

Os resultados da aplicação da metodologia *Data Envelopment Analysis* – DEA, demonstraram, a partir dos indicadores, a classificação dos municípios com melhor resultado da relação entre receita corrente liquida e gastos com pessoal, sendo os municípios de Campos Gerais, Elói Mendes, Três Corações e Varginha. Esses municípios, de acordo com a metodologia, passam a ser *benchmark* para os demais. Conforme os resultados, 8 municípios apresentaram um índice de 93%, ou seja, os indicadores gastos com pessoal com receita líquida, gastos com pessoal com despesas totais e gastos com pessoal por habitante, estão com uma relação 7% inferior comparada com a receita corrente líquida por habitante. E 3 municípios, Santana da Vargem, Guapé, e São Bento Abade, informaram, 20% abaixo dos municípios com a melhor relação estudada.

É sabido da especificidade de cada município, mas de acordo com estudo, é possível identificar os pontos em comum e buscar melhorias, sem desconsiderar o atendido das demandas sociais e a qualidade da prestação dos serviços particulares dos municípios.

Destaca-se que os achados desta pesquisa podem contribuir para o processo de gestão, pois possibilitam uma reflexão quanto ao controle e destinação de recursos públicos.

Contudo, os resultados encontrados estão condicionados à escolha da amostra. Dessa forma, sugere-se para futuras pesquisas a utilização de um número maior de microrregiões, o que trará possibilidades de observar as divergências e semelhanças com os resultados aqui apresentados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília, DF: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22/07/2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso: 14/07/2020.

CERVO, A; BREVIAN, A. **Metodologia Científica**: Para uso dos estudantes universitários. 4 ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1996.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. **Measuring the efficiency of decisionmaking units. European Journal of Operational Research,** Amsterdam, v. 2, p. 429-444, 1978.

CONFESSOR, Kliver Lamarthine Alves; COSTA, Jailza Mendes da; TORRES, Audrey Regina Leite Esperidião; TORRES, Fernando José Vieira. Despesas com pessoal nos municípios do estado da Paraíba: uma análise do último triênio (2014 **à** 2016), In: XX Seminários em Administração – SemeAD, 2017. **São Paulo. Anais XX Seminários em Administração**. São Paulo- SP: SEMEAD, 2017.

FARREL, M. J. The Measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, London, v. 120, n. 3, p. 253-290, 1957.

FIRJAN. **Índice Firjan De Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2019. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. Acesso em 03/08/2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HAYNES, E. K.; DINC, M. Data Envelopment Analysis (DEA). In: KEMPF-LEONARD, K. (Ed.). **Encyclopedia of social measurement**. New York: Elsevier, 2005.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1359-1374, 2013.

SILVA, Luiz Henrique da, Despesas com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Camboriú/SC. In: XXI Seminários em Administração – SemeAD, 2018. São Paulo. **Anais XXI Seminários em Administração**. São Paulo- SP: SEMEAD, 2018.

SOUSA, Kleber Morais; ALMEIDA, Sinara Mônica Vitalino de, Limite das Despesas com Pessoal e a Redução da Produção dos Serviços do PSF: Um Estudo nos Municípios Pernambucanos. In: XIV Seminários em Administração – SemeAD, 2011. São Paulo. **Anais XIV Seminários em Administração**. São Paulo- SP: SEMEAD, 2011.

CAPÍTULO 6

ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA AS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO NORDESTE BRASILEIRO ENCERRADAS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 05/01/2021

Jonas Rafael Pereira dos Santos
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Fortaleza – CE
http://lattes.cnpq.br/7040408008315022

Alexsandro Xavier Querino Lima
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Horizonte – CE
http://lattes.cnpq.br/5520958124684238

Mateus Cunha Rabelo
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Fortaleza – CE
http://lattes.cnpq.br/3570000298505503

Francisco Mairton da Silva
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Fortaleza – CE

Felipe Ribeiro Pontes
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Fortaleza – CE
http://lattes.cnpq.br/3222517929624343

RESUMO: Observando a importância das universidades públicas para o desenvolvimento socioeconômico para além da região em que estão inseridas, a proposta de trabalho apresentada visa analisar as principais dificuldades encontradas no processo de execução de uma das formas de obtenção dos recursos necessários para o financiamento das atividades fins dessas instituições, os convênios, abordando tanto a sua definição e o contexto macro em que se inserem, quanto a importância dos recursos por tal instrumento disciplinado. O trabalho baseia-se nas informações disponibilizadas na plataforma do Sistema de Gestão de Convênios – Siconv acessada no modo livre de consulta com análises quantitativas e qualitativas dos dados, em que se constatou inúmeros fatores capazes de influenciar nos resultados dos objetivos, que vão de procedimentos formais exigidos pelos entes financiadores dos projetos, à ideais defendidos pelos partícipes. É inegável, contudo, a contribuição dos recursos repassados por meio das transferências voluntárias para a manutenção do propósito social das universidades públicas estaduais do nordeste brasileiro, e assim garantir, além da formação profissional, a construção de uma sociedade mais harmônica.
PALAVRAS - CHAVE: Universidades Estaduais. Transferências Voluntárias. Convênios.

ANALYSIS OF THE EXECUTION OF VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE CONFEDERACY TO THE STATE UNIVERSITIES OF NORTHEAST BRAZIL CLOSED IN THE LAST 10 YEARS

ABSTRACT: Watching the importance of public universities for socioeconomic development beyond the region where they are inserted, the work proposal presented intends analyze the main difficulties found in the execution process in one of the ways ways of obtaining the necessary resources to finance the activities of these institutions, agreement, addressing both its definition and the macro context in which it is inserted, as the importance of resources for such

a disciplined instrument. The works is based on the information provided on the platform: "*Sistema de Gestão de Convênios – SICONV"* accessed in the free consultation mode with quantitative and qualitative data analysis that countless factors were found, able to influence the results of the objectives, ranging from formal procedures required by project financing entities, to ideals defended by the participants. It is undeniable, however, the contribution of funds transferred through voluntary transfers for maintaining the social purpose of State Public Universities in Northeastern Brazil, and so ensure, beyond professional qualification, building a more harmonious society.
KEYWORDS: State Universities. Voluntary Transfers. Agreement.

1 l INTRODUÇÃO

Durante a história, os seres humanos sempre buscaram diferentes formas de se organizar na busca de solucionar problemas que, isoladamente, não conseguiriam, formando, com o passar do tempo, sólidas estruturas sociais. Sem dúvida, as universidades são uns dos maiores exemplos de como pessoas movidas por interesses recíprocos podem possibilitar a transformação social.

No entanto, para que um objetivo tão nobre como esse seja alcançado, são necessários além dos inegáveis esforços da comunidade acadêmica, recursos capazes de propiciar o seu contínuo desenvolvimento, e mecanismos que possibilitem suprir tal necessidade, devem ser sempre incentivados.

Como no Brasil as principais instituições acadêmicas são mantidas pelo poder público, dependendo das políticas defendidas pelo governo e a forma em que se materializam, seus fins podem ser facilitados ou dificultados.

Assim como defende DALLAVERDE, 2016, muito se fala sobre as políticas tributárias do país e suas possíveis reformas ou até sobre o seu endividamento, mas pouco se fala na forma como os recursos chegam às instituições públicas, como nessas universidades por exemplo, ou como os gastos realmente se efetivam ou ainda as formas de aprimoramentos desses processos. O presente artigo visa, justamente, um maior detalhamento em uma dessas formas de transferência intergovernamental, as voluntárias, a partir de uma análise das principais dificuldades encontradas pelos gestores na execução dos convênios e contratos de repasse no âmbito das universidades estaduais do Nordeste brasileiro, bem como seus impactos no alcance dos objetivos dessas instituições.

Com isso, entender o contexto que tais instrumentos se formalizam é de suma importância para compreender até a própria essência da atividade estatal, e, ao compreender as formas de realização desses mecanismos e suas dificuldades de realização, pode-se buscar novas formas de aprimoramento que visem a maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

2 I CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

O Brasil ao se configurar como um Estado federativo, seus entes, ao mesmo tempo que possuem uma certa autonomia econômica, política e administrativa, são influenciados e condicionados às políticas macroeconômicas implantadas pela União, as quais permitem que alcancem seus objetivos para com a sociedade de uma forma muito mais abrangente do que se fossem contar só com os recursos próprios.

A carta magna do país discorre justamente sobre os pilares que fundamentam esse federalismo, abordando princípios essenciais, como repartição de competências entre os Estados-membros, que sustentam a existência desse mecanismo de autonomia e cooperação econômica. Nesse sentido, o fundamento da existência do caráter indissolúvel entre o ente-central e seus Estados-membros torna-se de suma importância, pois, sem o qual, tais princípios ficariam fragilizados e até mesmo ineficientes.

Com isso, corroborando com os ideais de John Maynard Keynes e Adam Smith, para que o Estado cumpra com as suas funções e seus objetivos de, dentre outros, possibilitar um equilibrado nível de bem-estar social e econômico e regular as inúmeras relações sociais existentes, utiliza-se de diversas políticas e atribuições capazes de propiciar a execução de tais competências.

Dentre essas políticas, a tributária (arrecadatória) e a orçamentária, que formam a atividade fiscal do Estado, destacam-se como essenciais. A primeira define-se como sendo aquela utilizada pelo governo para a obtenção de recursos. Já a segunda visa as suas aplicabilidades, sempre devendo, contudo, buscar uma maior racionalidade e eficiência ao fazer face às suas obrigações, tendo em vista que os recursos disponíveis são sempre limitados.

Como exemplo, dentro da política orçamentária tem-se as distributivas e as redistributivas, estas visam realocar a renda para a camada mais pobre da população, buscando, assim, a equidade social, aquelas, por sua vez, possuem caráter pontual em relação ao oferecimento de bens e serviços. Há, ainda, as regulatórias, que são criadas para avaliar e intervir em alguns setores sociais e econômicos específicos, por meio de, por exemplo, incentivos e isenções fiscais. Todas são, no entanto, políticas macroeconômicas que possibilitam a intervenção estatal direta ou indiretamente na economia e no âmbito social do país.

A descentralização econômica é, justamente, um dos mecanismos que permite que o governo brasileiro alcance seus objetivos por meio dessa atividade fiscal, que, segundo Alexsandra Katia Dallaverde, 2016, compreende-se como uma distribuição de competências entre seus entes, na qual cada um possui uma cota nas atividades estatais como um todo.

Outros autores também apontam e descrevem esse e outros elementos existentes nas relações “Ente-central versus Estados-membros” como essenciais, inclusive para a própria concepção de Estado com poder desconcentrado, como é o caso do Brasil.

> Na avaliação de Silva (2005), a construção desse Estado descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais: 1) estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; 2) criação de um sistema de transferências estável e transparente; 3) desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e 4) existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os âmbitos de governo. (BIJOS, 2018, p. 326).

O decreto lei 200/67, que representa um marco na organização do Estado, em seu Art. 10 § 1º, aborda pontualmente como o princípio da descentralização das atividades da Administração Federal deve ser executado:

> § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:
>
> a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
>
> b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
>
> c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (Brasil, 1967).

A carta magna, em seu Art. 241, sintetiza diretamente essa ideia:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1988).

Com isso, tem-se a importância dos convênios e dos contratos de repasse objetos desse estudo, pois representam a materialização da descentralização das atividades estatais.

3 I TRANFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Os entes federados possuem basicamente duas formas de obtenção de recursos: uma através das receitas próprias, segundo critérios definidos no texto constitucional, arrecadadas, em regra, de forma direta; e a outra com o recebimento de recursos arrecadados por outra esfera de poder, hipótese em que ocorre as chamadas transferências intergovernamentais.

Entende-se como transferências intergovernamentais os repasses feitos entre duas organizações da administração pública - União, Estados, Municípios ou Distrito Federal - como forma de viabilizar o alcance de seus objetivos (DALLAVERDE, 2016). Vale ressaltar que as transferências podem ainda ser destinadas para entes de direito privado sem fins

lucrativos, como as ONGs, por exemplo.

Segundo a autora:

> [...] as transferências intergovernamentais constituem um importante instrumento de autonomia das unidades da federação, tendo em vista que uma de suas vertentes – a autonomia financeira – se concretiza com a discriminação de rendas dos entes federados, que pode se dar de duas formas: discriminação pela fonte e discriminação pelo produto. Por meio da discriminação pela fonte, os entes federados dispõem basicamente das receitas decorrentes do exercício direto da competência tributária; em outras palavras, as receitas decorrentes dos impostos de sua própria competência. Por meio da discriminação de receitas pelo produto, os entes possuem participação na federação, conforme detalhado pelo próprio texto constitucional. (DALLAVERDE, 2016, p 221).

A distribuição da receita tributária entre entes dar-se ainda pelo fato da União ser o que mais arrecada, tanto pelo texto constitucional lhe atribuir boa parte das competências tributárias quanto pelo motivo que a região em que se arrecada é maior, tendo em vista que abrange todo o país enquanto os tributos estaduais e municipais são restritos aos seus respectivos territórios.

As transferências intergovernamentais visam justamente desconcentrar os recursos em posse apenas da União, permitindo que o governo federal destine aos estados, municípios ou autarquias públicas o capital necessário para o complemento de suas atribuições ou a implantação direta de uma política federal, por exemplo. Tal relação foi denominada por Musgrave, 1980, de federalismo fiscal.

A grande maioria dessas transferências se dão em decorrência de ordem direta da Constituição Federal, transferências por cotas (*revenue sharing*), em que, em seu próprio texto, destina os percentuais mínimos das receitas tributárias a serem transferidos para os outros entes, visando, assim, a obtenção e a manutenção dos direitos e garantias fundamentais previstos nos artigos 3º ao 5º.

O artigo 159 da CF trata exatamente de algumas dessas repartições tributárias, e para fins meramente referencial, sem que haja, portanto, um maior detalhamento, são elas: a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, segundo o Tribunal de Contas da União, representam 21,5% e 23,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI respectivamente; b) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis), com aplicação obrigatória em programas de infraestrutura de transportes; e c) a repartição ainda do IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional ao valor das exportações), com 10% destinados diretamente aos Estados e ao Distrito Federal.

Já as transferências voluntárias ou discricionárias são aquelas que independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos de externalidades, e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da federação. (SILVA, 2005).

O TCU define da seguinte forma transferências voluntárias em seu normativo sobre convênios publicado em 2016:

> Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destinem-se ao Sistema Único de Saúde (SUS). (TCU, 2016).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que, junto ao Decreto 6.170/2007 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) publicada anualmente, regula os aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, também a conceitua de forma similar.

Com isso, e segundo a Controladoria Geral da União, 2013, as transferências intergovernamentais são realizadas por meio de quatro modalidades: 1) transferências automáticas; 2) transferências fundas a fundo – como o FPE e o FPM; 3) convênios; e 4) contratos de repasse. Os dois primeiros itens são destinados às constitucionais e legais e os dois últimos às discricionárias, objetos do estudo.

3.1 Convênios e contratos de repasses

Segundo o Tribunal de Contas da União o termo convênio pode ser definido da seguinte forma:

> [..] é todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1° do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (TCU, 2016).

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "convênio é o ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades, públicas ou privadas, o desempenho conjunto, por cooperação ou colaboração, de uma atividade de competência da primeira". (2005, p. 189).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, de forma bastante semelhante, define convênio "como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração." (2018, 31° ed).

Em síntese o convênio é a união entre duas ou mais pessoas que tem como objetivos a realização de certos atos. Significando assim uma cooperação associativa sem vínculos contratuais que acontece entre órgãos e entidades da administração pública ou entre estes órgãos e particulares.

Já o contrato de repasse se configura como sendo um "instrumento administrativo

usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.” (Decreto nº 8.180, de 2013).

Segundo a professora Maria Silva, nos contratos, como um todo:

> [...] as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) – ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns. (2018, p 417 31° ed).

No contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. E ainda reforça que “no convênio, os envolvidos objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato.” (2018, p 417, 31° ed).

Celso Antônio Bandeira de Melo define contrato, nesse caso os administrativos, como os que são “relações pactuadas que por força de lei, de cláusulas contratuais ou do objeto da relação jurídica venham a colocar a administração pública dotadas de prerrogativas na concepção do interesse público.” (2016, p. 322, 21° ed).

Outras duas principais diferenças entre convênios e contratos é que no primeiro não existe remuneração dos participantes, pois as verbas repassadas devem ser para o alcance dos objetivos públicos, enquanto no contrato o contratado recebe pelo serviço prestado ou produto entregue. E a segunda é que nos convênios não há vedação da retirada de um dos participantes caso ele venha a requerer.

Embora contrato e convênio representem institutos jurídicos diferentes, eles, essencialmente, são acordos que visam a cooperação na busca do cumprimento de objetivos comuns, sendo que nos convênios isso ocorre de forma solidária, mais precisamente.

Além desses dois instrumentos que possibilitam as transferências de recursos entre dois entes federados, existem vários outros definidos pelo TCU que, apenas para título de conhecimento, enumeram-se como: termo de parceria, que configura-se como sendo um instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, os quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, sendo o primeiro decorrente de propostas originárias da administração pública, o segundo por iniciativa das organizações da sociedade civil e o terceiro se caracterizando por não envolver a transferência de recursos financeiros propriamente e sim qualquer outra forma de recurso, como recursos humanos especializados, por exemplo.

A fim de que sejam sanadas quaisquer dúvidas sobre os indivíduos envolvidos

em tais instrumentos jurídicos e assim propiciar um maior entendimento das análises apresentadas posteriormente, intende-se como:

> [...] proponente, órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar uns desses instrumentos já citados; concedente e convenente, este o órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio e aquele o responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio. c) contratante e contratado, o primeiro referisse ao órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse, o segundo é aquele com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse. (TCU, 2016, adaptado).

Com isso, assimilado os conceitos essenciais das transferências voluntárias, bem como os envolvidos nos instrumentos jurídicos que as formalizam, faz-se necessário uma pequena abordagem do papel das universidades públicas afim de que seja mais bem compreendido seu contexto nessas instituições.

4 I PAPEL DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Inicialmente, destaca-se o próprio conceito de universidade. A palavra deriva do latim: *"universitas"*, que significa comunidade. Todavia, deve-se atentar para uma expressão mais ligada ao conceito atual: *"universitas magistrorum et scholarium"*, que significa o conjunto de estudiosos e ensinadores. Portanto, podemos definir universidade como uma organização em que mestres que possuem o conhecimento repassam para alunos que por sua vez possuem o interesse de aprender, desenvolvendo assim a educação e a formação de todos os envolvidos.

Quando se fala nessas instituições, vale destacar que o processo de ensino e aprendizagem tem uma raiz na antiguidade, quando os filósofos se reuniam para discutir com a população sobre as questões vinculadas à época, como por exemplo as teorias da vida, que aqueciam a mente da população com inúmeras indagações de como tudo surgiu. Depois o conhecimento passou a ser disseminado pela igreja nos mosteiros. As primeiras universidades reguladas pelas igrejas eram responsáveis pelos ensinos das setes artes liberais (Aritmética, Geometria, Astronomia, Lógica, Gramática, Música e Retórica) que formavam os indivíduos em teologia, direito e medicina. Em seguida na cidade de Bolonha tem-se o surgimento da primeira universidade. A professora Mara Leite Simões da UFPB, em sua obra "O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente", reafirma tais informações:

> Encontramos a origem das universidades no final do século XI, na Itália, especificamente na cidade de Bolonha, que já vivenciava um centro de cultura graças à 'Escola de Artes Liberais'. A partir desse desenvolvimento, surgiram outras escolas episcopais, monásticas e particulares, nas quais se ensinava Direito, emergindo, então, a Universidade de Bolonha (1088). Wernerius ensinou Direito Canônico entre 1100 e 1130, sendo um dos mais notáveis mestres dessa universidade. A Escola de Direito de Bolonha atraiu inúmeros alunos de diversas partes da Europa durante muitos anos. (LEITE, 2013, p. 136).

Com o avanço da reforma protestante (movimento liderado por Martinho Lutero, o qual inconformado com algumas doutrinas da Igreja Católica publicou as 95 teses na porta da Igreja do Castelo de Wittenberg), Lutero mede esforços para expandir o alcance das universidades, visto que era restrito a pessoas da alta classe. Fato esse de grande importância para a consolidação das universidades como hoje as conhecemos, como afirma o reitor da Universidade presbiteriana Mackenzie Benedito Guimarães Aguiar Neto em uma matéria vinculada pela universidade sobre a influência do movimento reformador:

> Antes da Reforma Protestante tomar forma, o direito à educação era restrito aos nobres e ao clero. Foi Martinho Lutero quem iniciou um movimento para modificar esse cenário. Em uma de suas cartas endereçadas aos príncipes europeus, Lutero reivindicava que fossem criadas escolas acessíveis a todos. A carta, com teor crítico, solicitava que todas as comunidades tivessem suas próprias escolas. (AGUIR NETO, 2010, p 55).

Houve com o referido movimento, portanto, o estabelecimento das universidades modernas, as quais eram focadas na pesquisa, sendo nessa época que ocorreu as primeiras publicações das revistas cientificas. Nessa fase houve a fundação de várias universidades relevantes para atual sociedade como a Universidade Livre de Amsterdã, Universidade de Harvard e Universidade de Yale, por exemplo. Com o decorrer do tempo as universidades foram evoluindo, conquistando, inovando e ganhando espaço na sociedade.

Atualmente segundo o ministério da educação (MEC - responsável por regular a educação no Brasil) as universidades contemporâneas possuem os seguintes atributos:

> As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:
>
> I - Produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional;
>
> II - Um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e
>
> III - Um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (MEC, 2014).

Destaca-se, portanto, que as universidades possuem três pilares fundamentais: ensino, pesquisa e extensão. De forma sintética, pode caracterizar-se ensino com a própria transmissão de conhecimento, já a pesquisa é voltada para solucionar problemas contemporâneos e extensão é o estabelecimento da relação e a integração do ambiente acadêmico com a sociedade.

O artigo 207 da constituição federal reafirma tal prerrogativa, alegando que: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão". *Entretanto, esse dispositivo constitucional encontra-se ameaçado por novas reformas governamentais, na qual, o que era um direito para todos da sociedade, passaria a ser uma mera prestação de serviços, ou seja, passando de um investimento do Estado para um privilégio para aqueles que puderem pagar por tal serviço.

Segundo Marilena Chaui e seu artigo "A universidade pública sob nova perspectiva":

> [...] desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. (CHAUI, 2003, p. 05).

Reafirma, portanto importância das universidades públicas para a sociedade.

Outros defensores da universidade gratuita alegam que em relação ao processo de desenvolvimento, seja econômico ou social, as universidades sempre se destacaram como uma das principais precursoras de transformações em diversas áreas. Pois, além de visarem a formação profissional, se utilizam da pesquisa como principal fermenta para o desenvolvimento da ciência como um todo. A exemplo, têm-se as pesquisas feitas pela medicina ou economia que são realizadas e desenvolvidas de acordo com as necessidades da sociedade em que estão inseridas, voltadas, em sua grande maioria, para o bem coletivo.

Essas pesquisas, além de abrangerem várias áreas do conhecimento, podem serem desenvolvidas ou destinadas a vários locais e/ou regiões com características peculiares ou destinadas a sociedade como um todo. Algumas pesquisas, por exemplo, desenvolvidas na Universidade Estadual do Ceará visam beneficiar apenas determinadas localidades, como foi o caso de uma por ela desenvolvida que buscava diagnosticar a situação do manejo de insetos-praga e doenças, e difundir o uso de alternativas de controle aos produtores rurais do maciço de Baturité/CE, mas já o tratamento com pele de tilápia para queimaduras de segundo e terceiro grau desenvolvida por alunos do curso de biologia da UFC visam, por sua vez, abranger âmbitos nacionais e internacionais. Esta última, permitiu que o Hospital IJF de Fortaleza se tornasse o maior hospital do Brasil em tratamento de queimaduras graves, além de se se tonar referência mundial no assunto.

Assim, pode-se perceber que o ambiente acadêmico atual é de suma importância,

visto que beneficia toda a sociedade e não só os próprios universitários, pois ao oferecer uma educação de qualidade não só está inserindo-os em um mercado de trabalho qualificado, mas também contribuindo para a formação cidadãos e sobretudo para o bem comum, que é o verdadeiro objetivo da educação.

Por isso que o presente estudo visa investigar, além da própria execução dos convênios, qual a verdadeira relevância desses recursos para o alcance dos objetivos dessas instituições.

5 I ANÁLISE DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS NAS INTITUIÇÕES

Passa-se agora, portanto, a análise dos convênios celebrados entre a união e as universidades estaduais do Nordeste brasileiro encerrados nos últimos 10 anos, os quais se encontram disponíveis na plataforma do Sistema de Gestão de Convênios - Siconv, acessados no modo livre de consulta.

Ressalta-se, inicialmente, que tal sistema foi criado para possibilitar o maior controle desses instrumentos jurídicos, tanto pelos órgãos responsáveis, como o tribunal de contas da união e os próprios concedentes, por exemplo, quando pela sociedade como um todo. No entanto, percebe-se, pela pouca mídia que o é atribuído e pela escassez de textos sobre o assunto, que tal sistema é desconhecido da grande parte da população, mesmo que direta ou indiretamente sejam afetados pelas celebrações de convênios, como é o caso da comunidade acadêmica dessas instituições.

Como todo e qualquer sistema, o Siconv também exige um aperfeiçoamento e treinamento específico de seus usuários para sua correta utilização. Fato este que talvez justifique a dificuldade desse controle social, pois, se os responsáveis pelas informações encontram dificuldades em seu manuseio (informação relatada nos relatórios finais de prestação de que contas que servirão como base para todo o estudo), um cidadão relativamente leigo no assunto possivelmente não conseguirá operá-lo de maneira alguma. Isso dificulta consideravelmente o interesse da sociedade em buscar por tais informações.

Outra dificuldade encontrada, dessa vez no processo de pesquisa, foi obter os respectivos números dos convênios celebrados nessas universidades, que, embora na aba "consultar convênio/pré-convênio" exista várias possibilidades de filtros, se o interessado não possuir informações específicas, como por exemplo o código dos órgãos envolvidos (disponíveis na LOA), torna-se quase inviável chegar até o detalhamento das informações. No entanto, é inegável que tal sistema, assim como o portal da transparência, representa um grande avanço na busca de tornar os gastos públicos mais claros à população, contribuindo assim para a maior eficiência e eficácia das atividades estatais como um todo.

Essa última dificuldade é a que justifica a quantidade de convênios analisados, que pode ser considerada relativamente baixa, tendo em vista o ambiente macro em que se inserem, mas ao analisarmos na perspectiva de que a média de duração de cada convênio

é de aproximadamente 4 anos e uma média geral de 99 milhões de reais aplicados nessas instituições, tem-se a real importância desses instrumentos como mostram os gráficos a seguir.

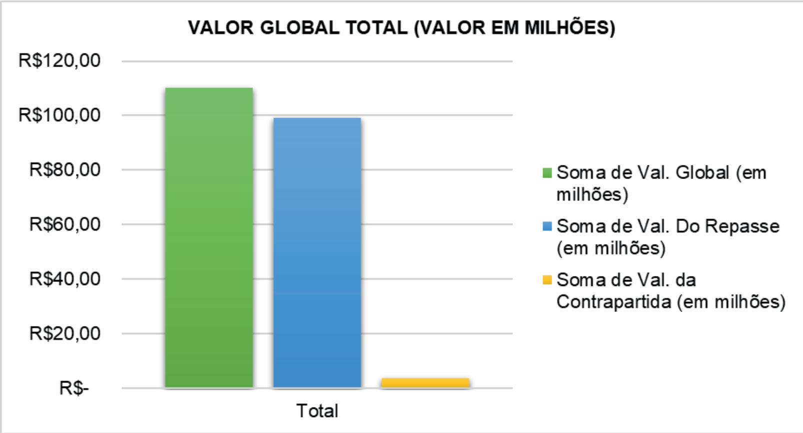


Gráfico 1. Média do valor de repasse geral.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

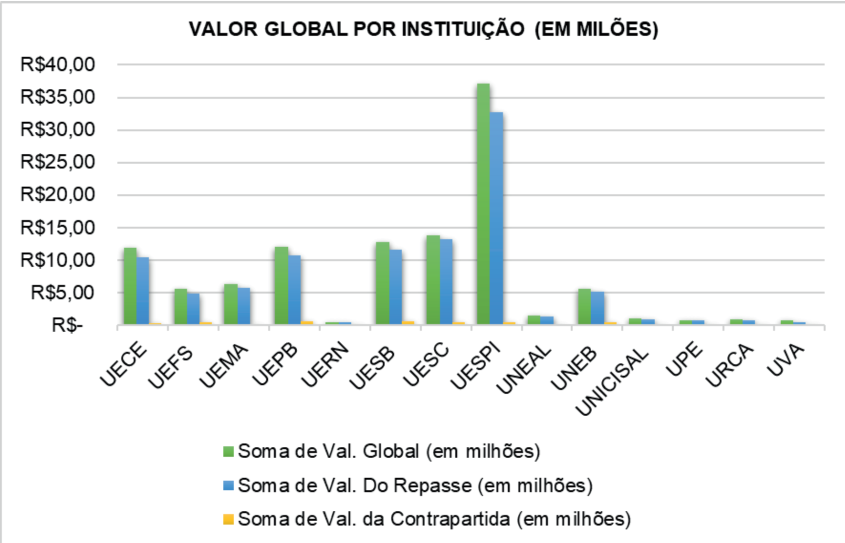


Gráfico 2. Composição do valor global por instituição.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Os gráficos evidenciam ainda alguns dos requisitos mínimos para que um convênio seja efetivamente celebrado, no caso, a obrigação do convenente de se responsabilizar por

um percentual do valor total do convênio, este chamado justamente de valor global, que é a soma do valor do repasse pelo órgão concedente e a contrapartida do convenente, que pode ser em recursos financeiros ou materializados em bens ou serviços, normalmente ocorre a primeira opção. Observa-se, no entanto, que, comparado ao valor do repasse, a contrapartida torna-se praticamente simbólica - outro indício da importância desses recursos.

Nota-se também uma significativa variação nos valores destinados a cada instituição, essa diferença se deve à quantidade de convênios que foram encontrados para cada universidade e que no caso da Universidade Estadual da Região Tocantins do Maranhão (UEMASUL) a mesma não possui o CNPJ cadastro no sistema, inviabilizado assim a sua análise. Novamente, tais situações justificam-se nas dificuldades anteriormente mencionadas.

INSTITUIÇÃO	CAPITAL	CUSTEIO	CAPITAL E CUSTEIO	TOTAL GERAL
(AL) UNICISAL	3	2	-	5
(AL) UNEAL	-	4	-	4
(BA) UEFS	4	7	-	11
(BA) UESB	1	10	5	16
(BA) UESC	3	14	2	19
(BA) UNEB	2	6	2	10
(CE) UECE	1	5	1	7
(CE) UVA	-	2	-	2
(CE) URCA	3	2	-	5
(MA) UEMA	1	2	-	3
(PB) UEPB	5	6	2	13
(PE) UPE	-	1	1	3
(PI) UESPI	2	5	1	8
(RN) UERN	-	1	-	1
TOTAL GERAL	**25**	**67**	**14**	**106**

Tabela 1. Predominância da modalidade da Despesa.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Já o quadro demostra que, dentre todos os convênios, predominou o caráter de custeio nas despesas. Como se trata de universidades, a grande maioria dos convênios foi para propiciar pesquisas científicas nas diversas áreas de conhecimento, como na saúde e nas ciências sociais, por exemplo, ou para a implementação de novos cursos a serem ofertados.

Vale ressaltar que a maioria dos recursos que ingressam nessas instituições ou

vem de caráter constitucionais, ou já são destinados a despesas correntes como pessoal e manutenção, e recursos como as transferências voluntárias representam, como foi observado nos relatórios, ótimas oportunidades até para a aquisição de alguns bens de capital, a exemplo, graças a um convênio, a Universidade Estadual do Ceará – UECE pode adquirir boa parte dos instrumentos musicais utilizados hoje pela orquestra sinfônica da fundação.

As informações quantitativas mais relevantes encontradas talvez sejam as que estão presentes nos gráficos que comparam o valor total da receita (composta pelo valor global e dos rendimentos de aplicação) com o total das despesas durante a vigência dos convênios, pois justificam que as dificuldades encontradas e que foram relatadas realmente condizem com a realidade, do contrário não ocorreriam nenhuma devolução de recursos sem que os objetivos tenham sido alcançados em suas totalidades, como as que foram verificadas.

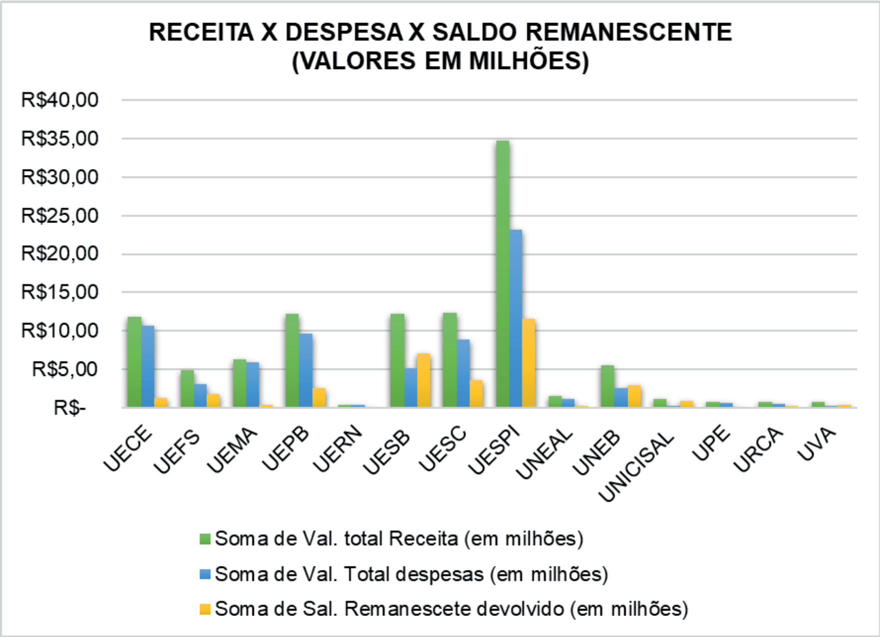


Gráfico 3. Receita x despesa – total por universidade.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

INSTITUIÇÃO	Objetivo Integralmente Alcançado	Objetivo Não Alcançado	Objetivo Parcialmente Alcançado	TOTAL POR INSTITUIÇÃO
(AL) UNICISAL	2	3	-	5
(AL) UNEAL	4	-	-	4
(BA) UEFS	6	-	5	11
(BA) UESB	7	3	6	16
(BA) UESC	10	-	9	19
(BA) UNEB	2	2	6	10
(CE) UECE	4	-	3	7
(CE) UVA	1	-	1	2
(CE) URCA	2	1	2	5
(MA) UEMA	2	-	1	3
(PB) UEPB	8	-	5	13
(PB) UPE	2	-	-	2
(PI) UESPI	4	-	4	8
(RN) UERN	1	-	-	1
TOTAL POR OBJETIVO	**55**	**9**	**42**	**106**

Tabela 2. Alcance dos objetivos por universidade.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Percebeu-se, com base nos relatórios, que ao celebrar um convênio, uma IES pode encontrar diversas dificuldades, e essas podem ser tanto antes como durante a vigência do instrumento. Uma das principais dificuldades encontradas e relatadas que antecede até mesmo a vigência dos convênios foi o trato com o Siconv, óbice este que se dá pela falta de conhecimento específico a respeito do sistema, como já foi mencionado.

A falta de conhecimento da legislação vigente e sobre os detalhes que envolvem os convênios também foi um empecilho que acabou prejudicando as execuções. Durante o prazo de realização dos convênios nas 14 IES foi verificado que, além dessas já mencionadas, os principais pontos que representam obstáculos para a execução dos objetivos são: o excesso de burocracia que os processos licitatórios apresentam, tornando-os desnecessariamente morosos; as greves (estas que são bastante comuns no setor público); a alta rotatividade dos envolvidos nos processo e até a demora do repasse pelo órgão concedente, como aconteceu no ano de 2014, que, pela simples mudança de direção do Ministério da Educação, alguns recursos demoraram um semestre a mais do previsto para serem liberados.

Outras dificuldades que foram relatadas por quase todas as universidades foram as que envolveram questões legais, como foi o caso de alguns convênios que sofreram bloqueios jurídicos, estes também impediram transferências dos recursos por longos períodos; e a falta de cooperação entre órgãos setoriais da administração, principalmente

em metas que necessitavam de autorização de mais de um órgão simultaneamente.

No entanto, além desses fatores que quase sempre se configuram como problemas operacionais, questões ideológicas tanto dos executores quanto dos beneficiários também contribuíram para a ineficiente de alguns projetos, como foi o caso de alguns públicos alvos que se recusaram a participar de projetos que visavam o fim da violência contra as mulheres e a inclusão social de grupos LBGTQIA+ pelo simples desconhecimento dos seus direitos ou por medo de discriminação social.

A maior parte dos empecilhos supracitados dificultam o processo de execução, entretanto, não comprometem a materialização final dos objetivos, ou seja, representam dificuldades corriqueiras identificadas pelos gestores. No entanto, os maiores índices de devolução de recursos centralizam-se nas seguintes rubricas: pagamento de diárias a terceiros que necessita de procedimentos especiais (normalmente nos casos de custeio) e a aquisição de equipamentos especializados que são baseados na cotação do dólar (nos casos dos convênios destinados a despesas de capital), devido à flutuação do preço no mercado, tendo em vista que, ao se aprovar um projeto de compra através de um convênio, os preços tornam-se fixos, mas o valor de mercado oscila.

6 | CONCLUSÃO

De todas a dificuldades apresentadas, notou-se que o excesso de burocracia é o fator mais prejudicial nas mais variadas etapas que envolvem um convênio. É inegável, no entanto, o seu papel na busca de garantir uma maior segurança ao realizar as ações, por possuir princípios como o da legalidade em seus fundamentos. Contudo, processos muito burocráticos, podem significar perdas desnecessárias durante a realização dos processos, tornando-se desvantajoso quando não se chega no resultado esperado ou quando se demora muito para alcançá-lo. Tal modelo, portanto, ainda é o que evita que os recursos públicos sejam utilizados de forma equivocada e se desvirtuem de seus reais objetivos, por isso a sua importância.

Uma iniciativa que pode ser amplamente promovida na busca de solucionar os resultados causados pela demasiada burocracia, é o controle social sobre esses recursos na busca de uma conscientização coletiva do que é de todos. Pois se houver o real controle nos atos públicos, etapas burocráticas que visam a não desvinculação do recurso com seu objetivo, não seriam mais necessárias, pois, atos ilícitos não seriam mais praticados, tendo em vista que a sociedade cobraria por isso.

Outras práticas que podem ser adotas são a capacitação contínua dos servidores públicos, bem como a incessante busca de melhorias em sistemas como o Siconv, que se tornam cruciais para o alcance de uma maior eficiência nos atos públicos.

Portanto, essas foram as principais dificuldades encontradas no processo de execução dos convênios bem como algumas soluções passíveis de realização, atendendo

totalmente a proposta inicialmente apresentada, pois, tendo em vista que as principais universidades do Brasil são públicas e que não há dúvidas que por meio delas muitas pessoas vulneráveis socialmente podem ter acesso a uma educação de qualidade, comprovou-se que dispositivos como as transferências voluntárias tornam-se essenciais para o mantimento e desenvolvimento do processo de aprendizagem, colaborando, sobre tudo, para a transformação do país. Por isso, meios que facilitem a entrada de recursos bem como o aprimoramento do seu uso nessas instituições podem representar grandes progressos para a toda a sociedade e trabalhos como estes representam o início para futuros esforços que visem o desenvolvimento de contínuas soluções das dificuldades apresentadas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Guimarães. Mackenzie: **Como a educação foi influenciada pela Reforma Protestante**. Disponível em: <https://www.mackenzie.br/noticias/artigo/n/a/i/como-a-educacao-foi-influenciada-pela-reforma-protestante/>. Acesso em: 29/04/2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Direito Administrativo. Vol. I**, Rio de Janeiro, Forense, 1974. Disponível em: <https://www.academia.edu/36527437/Direito_Administrativo_-_Celso_Ant%C3%B4nio_Bandeira_de_Mello.pdf>. Acesso em: 25/04/2020.

BIJOS, Danilo**. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais**. Desenvolvimento em questão, Rio Grande do Sul, editora Unijuí, ano 16, n. 44, p. 322-350, jul./set. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>. Acesso em: 15/03/2020.

BRASIL. Constituição - 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil** promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 10/04/2020.

BRASIL. Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm>. Acesso em 11/04/2020.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10/04/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. 6ª. ed**. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/convenios-e-outros-repasses-6-edicao-inclui-errata.htm>. Acesso em: 01/03/2020.

CHUI, Marilena. **Revista Brasileira de Educação: a universidade pública sob nova perspectiva**. Faculdade de São Paulo, 2003. 5 p.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro [livro eletrônico]**. 1° ed. São Paulo: Blucher, 2016. 383 p.: PDF (Série Direito Financeiro/ coordenada por José Mauricio Conti). Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro-1236>. Acesso em: 02/04/2020.

DECRETO n° 5.773/06. **Ministério da Educação: Qual a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades?** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pet/127-perguntas-frequentes-911936531/educacao-superior-399764090/116-qual-e-a-diferenca-entrefaculdades-centros-universitarios-e-universidades>. Acesso em: 29/04/2020.

DI PIETRO, Maria. **Direito Administrativo. 31. ed**. Rio de Janeiro, editora forense, 2018. 1109 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/37824474/Direito_Administrativo_ Maria_Sylvia_Zanella_ di_PPietr_31_edicao>. Acesso em: 20/04/2020.

FIGUEIREDO, Diogo. **Curso de Direito Administrativo. 1. ed**. Rio de Janeiro, editora forense, 1989. 934 p. Disponível em: <https://www.estantevirtual.com.br/livros/diogo-de-figueiredo-moreira-neto/curso-de-direito-administrativo/429251598>. Acesso em 02/03/2020.

LEITE, Mara. **Revista Temas em Educação: O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente**. João Pessoa, 2013. 136 p.

MUSGRAVAE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas - Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Campus, 1980. Disponível em <https://www.worldcat.org/title/financas-publicas-teoria-e pratica/oclc/683413950>. Acesso em: 20/03/2020.

Sistema de Gestão de convênios - **Siconv**. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/acesso-livre>.

CAPÍTULO 7

DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES EM RELAÇÃO AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Data de aceite: 01/03/2021

Adriano Santiago Lima
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Clayton Robson Moreira da Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

RESUMO: A presente pesquisa busca evidenciar o grau de dependência dos municípios do Ceará em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para alcançar esse objetivo, utilizou-se pesquisa descritiva, documental, com abordagem quantitativa. Foi analisado o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 145 municípios no período de 2017 a 2019. Os resultados indicaram uma dependência de grande parte dos municípios em relação ao FPM. Percebeu-se também que os municípios menos dependentes eram de grande porte, sendo destaques Eusébio, São Gonçalo do Amarante e Fortaleza. Em contrapartida, os mais independentes eram de pequeno porte, como Umari, Granjeiro e Ipaumirim. Apesar disso, destaca-se que, ao verificar a relação entre as Receitas Tributárias e Receitas Correntes, a maior média nos últimos três anos não chega a 30%, evidenciando mais uma vez grande dependência dos municípios por repasses governamentais. Conclui-se, portanto, que os municípios cearenses, no período analisado e no atual modelo de distribuição do FPM, não exploram suas fontes de arrecadação, consequentemente, se tornam cada vez mais dependentes.

PALAVRAS - CHAVE: Municípios. Dependência. FPM.

1 I INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, formada pela, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, dotou os entes de autonomia política e administrativa, equiparando-os aos Estados em termos de direitos e deveres (RIBEIRO et al. 2019). Para Massardi e Abrantes (2014), os municípios foram os que mais se beneficiaram com o processo de descentralização fiscal, concentrando uma parcela maior de recursos. Porém, em contrapartida, gerou atribuições adicionais, que antes eram da União, como, gastos com saúde e educação.

Os municípios dispõem de várias fontes de receitas para custear suas despesas e assim ofertarem bens e serviços à população, mas, na maioria das vezes, as transferências constitucionais correspondem pela maior fatia de suas receitas (RODRIGUES; SILVA, 2020). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional, prevista no artigo 159, inciso I, alínea b da Constituição

Federal (BRASIL, 1988). O FPM é a principal fonte de receita para a maioria dos municípios, principalmente os de pequeno porte, chegando a ultrapassar os 50% da receita total (MASSARDI; ABRANTES, 2016).

Nos últimos anos, a economia brasileira vem passando por um período de recessão, afetando diretamente as receitas da União e dos Estados, impactando diretamente nas transferências da União aos municípios, comprometendo ainda mais suas contas (CIALDINI et al., 2017). Os autores destacam que o estado do Ceará, em um momento de crise, se comparado a outros estados, se encontra em uma situação privilegiada, já que seu baixo nível de endividamento e alto nível de poupança permitem manter o governo em situação de solvência.

Diante disso, surge o seguinte problema do presente trabalho: Qual o nível de dependência dos municípios do estado do Ceará em relação ao FPM? Para responder a essa pergunta, tem-se como objetivo geral evidenciar o grau de dependência dos municípios do Ceará em relação ao FPM.

Esse trabalho se justifica por oferecer informações aos gestores, pesquisadores e qualquer pessoa interessada no assunto sobre a dependência dos municípios do estado do Ceará quanto ao FPM e outros repasses. Alguns autores desenvolveram estudos semelhantes em outros estados (MASSARDI; ABRANTES, 2016; RODRIGUES; SILVA, 2020), evidenciando a importância de tal temática para ajudar a traçar um perfil sobre a realidade econômica dos municípios cearenses. Contudo, não foram encontrados estudos sobre esse tema em municípios cearenses.

Esta pesquisa está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo mostra a introdução, o segundo aborda o referencial teórico, o terceiro evidencia a metodologia aplicada nesta pesquisa, o quarto capítulo mostra a análise dos dados e o quinto e último exibe as considerações finais.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são abordados os temas sobre Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e também sobre a Dependência dos Municípios ao FPM.

2.1 Fundo de Participação dos Municípios

As transferências intergovernamentais são valores repassados pela União aos demais entes da federação, através do Tesouro Nacional, órgão responsável por efetuar as transferências desses recursos aos entes, nos prazos legalmente estabelecidos. Isso pode ocorrer de forma constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária. O principal objetivo dessas transferências é permitir uma maior redistribuição de renda entre os entes da federação, maior equilíbrio econômico e redução de desigualdades regionais (STN, 2018).

Dentre as transferências da União aos Estados e Municípios, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Exportação; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); os *Royalties*; e, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Ressalta-se que este trabalho tem foco no FPM.

O FPM é um dos principais instrumentos de redistribuição de renda da União para os municípios e tem como objetivos permitir um maior equilíbrio fiscal entre os entes federados e ampliar a qualidade da intervenção do setor público na economia. É composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do (IPI), (MASSARDI; ABRANTES, 2016).

Os critérios e coeficientes adotados como fator para a distribuição do FPM são: população e renda per capita. No fator população, calcula-se inicialmente a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais (população capital/somatório populações das capitais). Em seguida, extrai-se o fator resultante (STN, 2018), conforme consta na Tabela 1.

Pop.do Município/pop. de referência	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

Tabela 1 – FPM Capital e Reserva – Fator população

Fonte: STN (2018, p. 9)

O fator renda per capita é calculado para cada Estado, onde é preciso dividir a renda per capita nacional pela do Estado da capital e depois divide esse resultado por cem e utiliza-se o fator obtido (STN, 2018), da forma que se apresenta a Tabela 2.

Inverso do índice de renda per capita do Estado (%)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Tabela 2 – FPM Capital e Reserva – Fator renda per capita

Fonte: STN (2018, p. 9)

O total do FPM é segmentado em três partes: FPM-Capitais, FPM-Interior e FPM-Reserva. A divisão do valor total do FPM é feita da seguinte forma: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados (FPM-Capitais), 86,4% é rateado aos demais municípios (FPM-Interior) e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos, acima de 142.633 habitantes (FPM-Reserva) (RODRIGUES; SILVA, 2020).

Contudo, cumpre mencionar que esses critérios não conseguem diminuir as disparidades existentes entre essas unidades subnacionais e provocam ainda uma preguiça fiscal nos municípios (BAIÃO, CUNHA; SOUZA, 2017), assunto que será abordado na seção seguinte.

2.2 Dependência dos municípios em relação ao FPM

Massardi e Abrantes (2016) destacam que existe uma grande quantidade de municípios que possuem um alto nível de dependência do FPM, principalmente pequenos municípios. Os autores argumentam que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município e os critérios de repasse criam um desinteresse por parte dos gestores públicos em organizar e estruturar a administração fazendária municipal para instituir, cobrar e fiscalizar o recolhimento de tributos que são de competência municipal.

Theóphilo et al. (2011) desenvolveram uma pesquisa com o objetivo de identificar possíveis estratégias de gestão empreendedora adotadas pelos gestores municipais para

incrementar as receitas no município de Salinas, no estado de Minas Gerais. Os autores encontraram que, no período de 2005 a 2009, o FPM representava quase 40% da receita tributária total e que apenas 14,93% da receita era de arrecadação própria. Os pesquisadores observaram também que, com os esforços do governo municipal para aumentar a receita orçamentária, por meio da agilidade dos serviços prestado aos contribuintes, as receitas cresceram mais do que o FPM.

Lira, Monteiro e Fadul (2013) analisaram os municípios do estado da Bahia por meio da análise da evolução da receita total no período de 1998 a 2006 e relacionaram esses dados ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao Índice de Preços para o Consumidor Amplo (IPCA), que é referência para a formação da taxa básica de juros da economia brasileira, com o objetivo de se constatar qual o percentual da receita pública, em termos reais, sobre o PIB que está à disposição das cidades baianas. Os autores concluíram que as transferências federais e estaduais representavam em média aproximadamente 80% das receitas totais.

Essa situação é bem distante de uma condição de equidade, proporcionando a algumas comunidades municipais o acesso a elevados montantes de receita, enquanto a outras é destinado um volume até 20 vezes menor, considerada a proporcionalidade com o seu número de habitantes. Além disso, percebeu-se que a qualidade do gasto público nos municípios baianos não se mostrou satisfatória, o que foi evidenciado pela baixa correlação entre a disponibilidade de receita per capita e os seus correspondentes indicadores de desenvolvimento social (LIRA; MONTEIRO; FADUL, 2013).

Massardi e Abrantes (2016) demonstraram o nível de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM entre os anos de 2004 a 2009, relacionando a receita do FPM e a receita corrente municipal. Os autores constaram que a maioria dos municípios possui nível de dependência superior a 50%, ou seja, os recursos do FPM representam a principal fonte de financiamento municipal, com destaque para os municípios com população inferior a 20.000 habitantes, mostrando que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município.

Baião, Cunha e Souza, (2017) avaliaram o efeito das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios. Para isso, investigaram se os diversos tipos de transferências conseguem levar em consideração a capacidade de autofinanciamento do município e a necessidade fiscal atrelada a custos e demandas por serviço público. Os resultados evidenciaram que algumas transferências, que têm natureza redistributiva, como o FPM, contribuem pouco para a equalização fiscal dos municípios. Em contrapartida, algumas transferências condicionais, como o Fundeb, que não possuem esse objetivo, apresentam um efeito positivo. Além disso, o Bolsa Família, apesar de não ser uma transferência intergovernamental, também desempenhou papel equalizador do PIB entre os municípios, servindo para contrabalancear uma limitação das transferências intergovernamentais.

Caetano et al. (2017) verificaram a relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais, no período de 2009 a 2013. Os pesquisadores constataram que o desenvolvimento econômico local pode estar concatenado à autonomia financeira dos municípios do estado de Minas Gerais. Assim, ficou evidenciado que o quantitativo de receitas tributárias próprias per capita e as transferências fiscais per capita, bem como o percentual adicional de investimento em educação, não impactaram o índice de educação designado para a pesquisa.

Castro et al. (2020) também analisaram os municípios de Minas Gerais e verificaram a relação entre a distribuição do FPM e o nível de necessidade fiscal dos municípios de Minas Gerais entre 2000 e 2010. Os autores constataram que a maior parte dos municípios receberam recursos aquém do necessário, que este problema tende a ser maior nas cidades mais populosas e que a distorção se intensificou ao longo do tempo. Dessa forma, concluíram que é imprescindível que o sistema federativo brasileiro reveja as regras do fundo e que o momento atual, no qual a crise fiscal leva a um natural debate em torno da tributação e das relações entre esferas de governo, seria um momento oportuno para inserir tal tema na agenda de reformas que o país precisa.

Destaca-se que o FPM deve exercer sua principal função que é de distribuir renda (MASSARDI; ABRANTES, 2015; BAIÃO, CUNHA; SOUZA, 2017) e não criar dependência nesses municípios.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

“A metodologia é a explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda ação desenvolvida no método (caminho) do trabalho de pesquisa” (KAUARK, 2010, p. 52).

Este trabalho, quanto aos objetivos, se caracteriza como descritivo, pois procura descrever as características de uma certa população ou fenômeno. Também pode ser entendida como estabelecimento de relação entre variáveis (GIL, 2002).

Quanto ao delineamento, este trabalho utilizou-se de pesquisa documental, pois segundo Parazoni-Reis (2009, p. 31), “tem como principal característica a fonte de dados, o instrumento onde se procederá à coleta dos dados, é um documento”. Por fim, quanto à abordagem, se caracteriza como quantitativa pois busca descrever significados que são considerados como inerentes aos objetos e atos, se caracteriza por permitir uma abordagem focalizada e pontual, estruturada, utilizando-se de dados quantitativos, técnicas de análise dedutivas, partem do geral para o particular e são orientadas pelos resultados.

Ressalta-se que o objetivo desta pesquisa foi evidenciar o grau de dependência dos municípios do Ceará em relação ao FPM. Dessa forma, foi analisado o Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que versa sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), dos municípios cearenses, referentes aos anos de 2017, 2018 e 2019. Foram

utilizados os dados sobre (i) Receita Corrente; (ii) Receitas Tributárias - impostos, taxas e contribuições de melhoria; (iii) Transferências Correntes; e (iv) o FPM.

Cumpre destacar que o estado do Ceará foi escolhido, porque na visão de Cialdini et al. (2017), é um dos poucos estados que se encontram na zona de conforto em relação à crise que os estados brasileiros estão enfrentando. Dessa forma, surgiu o interesse de investigar os municípios desse estado.

O estado do Ceará é formado por 184 municípios, porém não foi possível trabalhar com todos por ausência de informações de alguns. Dessa forma, a amostra desse estudo é composta por 145 municípios, conforme se observa no Quadro 1.

Abaiara	Chaval	Jaguaretama	Penaforte
Acarape	Choró	Jaguaribara	Pentecoste
Acaraú	Chorozinho	Jaguaribe	Pereiro
Acopiara	Coreaú	Jardim	Pindoretama
Aiuaba	Crateús	Jati	Piquet Carneiro
Alcântaras	Crato	Jijoca de Jericoacoara	Pires Ferreira
Altaneira	Cruz	Juazeiro do Norte	Poranga
Alto Santo	Deputado Irapuan Pinheiro	Jucás	Potengi
Amontada	Eusébio	Lavras da Mangabeira	Potiretama
Antonina do Norte	Farias Brito	Limoeiro do Norte	Quixeramobim
Apuiarés	Fortaleza	Madalena	Quixeré
Aquiraz	Fortim	Maracanaú	Redenção
Aracati	Nova Olinda	Maranguape	Russas
Aracoiaba	Frecheirinha	Marco	Saboeiro
Ararendá	General Sampaio	Martinópole	Salitre
Araripe	Granja	Mauriti	Santa Quitéria
Aratuba	Granjeiro	Milagres	Santana do Acaraú
Assaré	Guaiúba	Milhã	Santana do Cariri
Aurora	Guaraciaba do Norte	Missão Velha	São Gonçalo do Amarante
Baixio	Guaramiranga	Mombaça	São João do Jaguaribe
Barbalha	Horizonte	Morada Nova	São Luís do Curu
Barreira	Ibicuitinga	Morrinhos	Senador Pompeu
Baturité	Icapuí	Mucambo	Sobral
Beberibe	Iguatu	Mulungu	Tabuleiro do Norte
Bela Cruz	Independência	Nova Russas	Tarrafas
Boa Viagem	Ipaporanga	Novo Oriente	Tauá
Brejo Santo	Ipaumirim	Ocara	Tejuçuoca
Canindé	Ipueiras	Pacajus	Tianguá
Capistrano	Iracema	Pacatuba	Trairi
Caridade	Irauçuba	Pacujá	Tururu

Caririaçu	Itaiçaba	Palmácia	Ubajara
Cariús	Itaitinga	Paracuru	Umari
Carnaubal	Itapajé	Paraipaba	Umirim
Cascavel	Itapipoca	Parambu	Uruburetama
Catarina	Itapiúna	Paramoti	Várzea Alegre
Caucaia	Itarema	Pedra Branca	Viçosa do Ceará
Cedro			

Quadro 1 – Amostra da pesquisa

Fonte: Dados da pesquisa.

A coleta dos dados foi realizada no período de 20 de setembro 15 de novembro de 2020. Após essa etapa, os dados foram agrupados em planilhas do Microsoft Excel © e os dados foram apresentados em tabelas para melhor evidenciação. Na análise dos dados verificou-se a relação entre: o FPM e a Receita Corrente; o FPM e a Transferência Corrente; e a Receita Tributária e a Receita Corrente. Utilizou-se também a estatística descritiva na análise dos dados. A seguir são apresentadas a descrição e a análise dos resultados da pesquisa.

4 | DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente verificou-se a relação entre o FPM e as Receitas Correntes. Na Tabela 3 está evidenciada a estatística descritiva verificada.

	2017	**2018**	**2019**
Média	31,0%	30,8%	30,7%
Desvio-padrão	7,8%	8,1%	7,8%

Tabela 3 - Estatística descritiva da relação entre FPM e Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 3, foi percebido uma queda leve ao longo dos anos analisados, queda essa representada por meio das médias, 31,0%, 30,8% e 30,7% respectivamente aos anos de 2017, 2018 e 2019.

De acordo com a Tabela 3, percebe-se que ao longo dos três anos houve uma pequena diminuição na média da relação entre o FPM e as Receitas Correntes. Percebe-se então um nível de dependência significativo sobre o FPM por parte dos municípios do estado do Ceará, o que converge com os achados de Massardi e Abrantes (2016).

Em seguida foi realizada a relação entre o FPM e as Transferências Correntes,

conforme se observa na Tabela 4.

	2017	2018	2019
Média	35,7%	34,7%	34,3%
Desvio-padrão	6,7%	7,3%	7,1%

Tabela 4 - Estatística descritiva da relação entre FPM e Transferências Correntes

Fonte:Dados da pesquisa.

Na Tabela 4, percebe-se uma leve diminuição ao longo dos três anos na relação entre o FPM sobre as Transferências Correntes, mostrando a representatividade que o FPM tem nas Transferências Correntes.

Em sequência, verificou-se a relação entre as Receitas Tributárias e as Receitas Correntes. Na Tabela 5 está a estatística descritiva dessa relação.

	2017	2018	2019
Média	4,7%	5,4%	5,0%
Desvio-padrão	4,5%	4,9%	4,7%

Tabela 5 - Estatística descritiva da relação entre Receitas Tributárias e Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 5 verifica-se que as Receitas Tributárias ainda representam uma parcela mínima no total das Receitas Correntes. Além disso, para 75% dos municípios cearenses, a Receita Tributária representa até 5,4% das Receitas Correntes, percentual muito baixo, mostrando um baixo esforço fiscal dos municípios analisados.

Em seguida, analisou-se a relação entre o FPM e as Receitas Correntes. Na Tabela 6 estão evidenciados os resultados encontrados dos municípios que apresentaram maiores percentuais.

Município	2017	2018	2019	Média
Umari	43,0%	43,4%	45,4%	43,9%
Granjeiro	44,2%	44,9%	41,8%	43,6%
Ipaumirim	42,5%	40,6%	42,0%	41,7%
Abaiara	39,3%	44,2%	40,9%	41,5%
Madalena	41,7%	43,1%	39,6%	41,5%
Carnaubal	38,8%	42,5%	41,1%	40,8%
Independência	39,9%	40,7%	40,9%	40,5%
Catarina	35,2%	42,1%	43,8%	40,4%
Pires Ferreira	39,5%	42,2%	39,0%	40,2%
Palmácia	39,4%	40,4%	39,3%	39,7%

Tabela 6 - Municípios com a maior relação entre o FPM e Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 6 estão relacionados os 10 municípios mais dependentes do FPM, sendo Umari o mais dependente, por apresentar uma média nos últimos três anos de 43,9%, ou seja, quase metade de suas receitas correntes é composta do FPM. Em segundo lugar vem Granjeiro com média de 43,6% e Ipaumirim em terceiro, com 41,7%.

Município	2017	2018	2019	Média
Eusébio	11,6%	10,2%	10,4%	10,7%
São Gonçalo do Amarante	11,9%	11,9%	10,8%	11,5%
Fortaleza	12,6%	13,1%	12,5%	12,7%
Maracanaú	13,3%	13,4%	13,5%	13,4%
Caucaia	14,0%	13,8%	13,9%	13,9%
Barbalha	12,9%	15,5%	15,5%	14,6%
Aquiraz	15,1%	15,2%	15,0%	15,1%
Sobral	16,4%	15,1%	15,2%	15,6%
Juazeiro do Norte	14,6%	18,2%	18,0%	17,0%
Aracati	16,6%	19,1%	16,0%	17,3%

Tabela 7 - Municípios com a menor relação entre o FPM e Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 7 estão os 10 municípios menos dependentes do FPM. Os três primeiros colocados foram Eusébio, com média de 10,7%, São Gonçalo do Amarante, com 11,5% e Fortaleza, com 12,7%. Realizando uma análise geográfica e econômica desses municípios, verifica-se que esses são municípios de médio ou grande porte e sua fonte de arrecadação própria é fortalecida pelo turismo local, por serem cidades litorâneas ou por sediarem várias indústrias e/ou comércios. Nesse sentido, reforça-se o que já afirmado por Massardi e Abrantes (2016): a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município.

Em continuação, verificou-se os municípios com menor relação entre o FPM e as

Transferências Correntes (Tabela 8).

Município	2017	2018	2019	Média
Eusébio	18,1%	15,5%	16,2%	16,6%
Maracanaú	16,8%	16,5%	16,8%	16,7%
Barbalha	17,0%	17,1%	17,0%	17,0%
Caucaia	18,3%	17,2%	17,5%	17,7%
São Gonçalo do Amarante	19,3%	18,2%	15,7%	17,8%
Sobral	20,5%	19,0%	19,0%	19,5%
Fortaleza	20,9%	21,5%	21,3%	21,2%
Itapipoca	22,1%	21,5%	22,0%	21,9%
Aquiraz	22,1%	22,6%	21,6%	22,1%
Crato	24,3%	21,7%	20,9%	22,3%

Tabela 8 - Municípios com a menor relação entre o FPM e Transferências Correntes

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 8 que Eusébio é o município que tem a menor relação entre o FPM e as Transferências Correntes, com média de 16,6%. Nota-se que esses municípios possuem uma média entre 16,6% (Eusébio) e 22,3% (Crato), logo, esses valores podem ser considerados baixos. Ressalta-se que esses municípios são de médio ou grande porte, o que pode justificar essas médias menores.

Município	2017	2018	2019	Média
Umari	44,9%	44,8%	47,7%	45,8%
Catarina	45,1%	45,2%	45,9%	45,4%
Granjeiro	45,2%	46,2%	43,1%	44,8%
Abaiara	42,2%	48,1%	43,0%	44,5%
Paramoti	44,7%	44,9%	43,2%	44,3%
Apuiarés	45,3%	44,0%	42,5%	43,9%
Ipaumirim	44,4%	43,0%	43,7%	43,7%
Madalena	43,6%	45,5%	41,4%	43,5%
Itapiúna	43,9%	43,8%	42,7%	43,5%
Jaguaretama	43,7%	43,6%	43,2%	43,5%

Tabela 9 - Municípios com a maior relação entre o FPM e Transferências Correntes

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 9 está a relação dos 10 municípios que apresentam maior relação entre o FPM e as Transferências Correntes. Em geral, percebe-se que são municípios de pequeno porte e que não possuem condições próprias de arrecadação. Umari é o município que, em média, possui um valor mais expressivo (45,8%). Jaguaretama, com 43,5%, foi o décimo município com maior representatividade.

Em seguida, foram observados os municípios com menor relação entre as Receitas

Tributária e as Receitas Correntes, conforme se evidencia na Tabela 10.

Município	2017	2018	2019	Média
Alcântaras	1,0%	1,1%	1,0%	1,1%
Poranga	2,2%	2,0%	0,4%	1,5%
Granjeiro	1,3%	1,3%	2,3%	1,6%
Tururu	1,3%	1,7%	2,1%	1,7%
Martinópole	1,5%	2,4%	1,1%	1,7%
Ipaporanga	2,6%	1,4%	1,4%	1,8%
Pacujá	1,5%	2,1%	1,8%	1,8%
Tejuçuoca	2,1%	1,9%	1,8%	1,9%
Pedra Branca	1,7%	2,6%	1,6%	2,0%
Ararendá	1,7%	2,0%	2,3%	2,0%

Tabela 10 - Municípios com a menor relação entre a Receitas Tributárias e as Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com a Tabela 10, verifica-se que o município que apresenta menor relação entre a Receita Tributária e as Receitas Correntes foi Alcântaras (1,1%), com um valor expressivamente baixo. Observa-se também que nos demais municípios não há muita diferença. Ararendá tem um percentual de arrecadação própria de apenas 2,0%.

Município	2017	2018	2019	Média
São Gonçalo do Amarante	31,6%	30,5%	27,7%	29,9%
Fortaleza	25,5%	27,3%	26,2%	26,3%
Aquiraz	23,2%	26,8%	25,8%	25,3%
Eusébio	23,7%	25,0%	26,4%	25,0%
Jijoca de Jericoacoara	14,7%	22,5%	21,4%	19,6%
Jati	21,9%	10,7%	9,5%	14,0%
Juazeiro do Norte	10,3%	13,4%	13,4%	12,4%
Caucaia	12,0%	11,2%	11,7%	11,7%
Penaforte	5,4%	13,0%	14,4%	10,9%
Maracanaú	8,7%	10,1%	10,9%	9,9%

Tabela 11 - Municípios com a maior relação entre as Receitas Tributárias e as Receitas Correntes

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 11 estão os 10 municípios com maiores percentuais de Receitas Tributárias sobre as Receitas Correntes. São Gonçalo do Amarante, município que tem a maior média, 29,9% do total das Receitas Correntes é composta pelas Receitas Tributárias,

seguido de Fortaleza (26,3%) e Aquiraz (25,3%). Ressalta-se que esses três municípios são da Região Metropolitana de Fortaleza. Além disso, São Gonçalo do Amarante possui o Porto do Pecém, o que justifica essa maior arrecadação de tributos.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo evidenciar o grau de dependência dos municípios do estado do Ceará em relação ao FPM. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa, por meio de análise documental. Foi analisado o RREO de cada município dos anos de 2017 a 2019.

Assim como os resultados encontrados por Massardi e Abrantes (2016) que analisaram os municípios do estado de Minas Gerais, os achados dessa pesquisa demonstram uma dependência de grande parte dos municípios. Além disso, pode haver uma forte relação com o tamanho do município, tendo em vista que municípios menores tiveram maior dependência. Ressalta-se que muitos municípios de pequeno porte não possuem uma política fiscal que incentive a arrecadação própria, além de não possuírem indústrias ou turismo mais desenvolvidos para que esses sirvam de fonte de arrecadação de tributos. Logo, a prefeitura se torna a principal fonte de emprego e de renda da população e os repasses do governo se tornam a principal fonte de recursos para custear essas despesas.

O estudo também reafirma que embora o FPM seja considerado um dos instrumentos de redistribuição de renda entre os entes federados, seu papel não está sendo bem cumprido devido os seus critérios e coeficientes beneficiarem alguns municípios, tendo em vista que alguns ganham mais do que precisam e outros menos. Esse fato pode deixar gestores menos interessados em organizar e estruturar a administração fazendária municipal e arrecadar o mais próximo possível de suas despesas, tornando-se menos dependentes de repasses do governo.

Sendo assim, esse estudo deixa uma reflexão de que deve haver mudanças nos coeficientes, principalmente a implementação de políticas que incentivem os gestores a melhorar mais sua arrecadação própria. Os achados mostraram que há municípios que os tributos próprios não chegam a 2% do total da receita corrente, ficando nítido o quanto precisam melhorar para arrecadar mais e se tonarem menos dependentes.

Diante dos resultados apresentados, conclui-se que há um elevado nível de dependência dos municípios do estado do Ceará em relação ao FPM. Como limitações da pesquisa, aponta-se a inexistência de informações por parte de alguns municípios, o que não permitiu que fossem analisados todos os municípios. Além disso, não foi analisada a relação entre a dependência do FPM a variáveis como tamanho, PIB, etc. Sugere-se então para futuras pesquisas que sejam verificadas a relação entre o FPM e tamanho dos municípios e PIB.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. <https://www.senado.leg.br/>. Acesso em: 10 out. 2020.

CAETANO, C. C. R.; ÁVILA, L. A. C.; TAVARES, M. A Relação entre as Transferências Governamentais, a Arrecadação Tributária Própria e o Índice de Educação dos Municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 897-916, 2017.

CASTRO, K. P.; LIMA, A. C. C. Distorções Regionais na Distribuição do FPM: Um Estudo Aplicando Conjuntos Fuzzy em Municípios de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, p. 1-24, 2020.

CIALDINI, A. S.; MARINO, C. E. S.; CAVALCANTE, C. N. R.; SANTOS, F. A. S.; MAIA, F. L. M.; RIBEIRO, G. S. Análise das finanças públicas dos Estados do Nordeste: um estudo comparativo. **Panorama Fiscal: Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará.** v. 9, n. 2, 5-45, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIRA, N. K. M.; MONTEIRO, A. de O.; FADUL, E. M. C. A distribuição de receitas públicas nos municípios do Estado da Bahia: uma análise crítica de sua equidade. **Revista O&S**, v.20 - n.66, p. 423-438, 2013.

MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 4, n. 1, p. 144- 161, 2014.

______. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 6, n. 1, p. 173- 187, 2016.

PARAZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

RIBEIRO, C. P. P.; MENDES, W. A.; EMMENDOERFER, M. L.; ABRANTES, L. A. Transferências Constitucionais no Brasil: Um Estudo Bibliográfico sobre o FPM- Fundo de Participação dos Municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n. 39, p. 44-65, 2019.

RODRIGUES, M.; SILVA, D. C. C. Concentração e Dependência das Transferências Constitucionais nos Municípios do Pará. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 80, p. 1-17, 2020.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União.** 2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370**>** Acesso em: 12 out. 2020.

THEÓPHILO, C. R.; TOLENTINO, M. A.; SANTOS, M. G. D.; SILVA, S. P. Gestão empreendedora de recursos públicos: receita tributária em face do FPM no município de Salinas, Norte de Minas Gerais. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 2, n. 42, p. 6-13, 2011.

CAPÍTULO 8

A ACCOUNTABILITY COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 05/02/2021

Juliana Cristina Sousa da Silva
Universidade Federal de Roraima – UFRR
Boa Vista – RR
http://lattes.cnpq.br/0744566690011490

Elemar Kleber Favreto
Universidade Estadual de Roraima – UERR
Boa Vista – RR
http://lattes.cnpq.br/6236740867535912

RESUMO: A accountability é um ramo da contabilidade utilizado para se referir, principalmente, à prestação de contas e à criação de mecanismos que cobrem ações e responsabilidades por parte dos gestores públicos. A contabilidade pública vem se tornando cada vez mais importante nesses tempos de instabilidade política e social, pois o papel dela é organizar e sistematizar as informações necessárias à gestão das instituições públicas, fornecendo, assim, os instrumentos necessários para a avaliação e o desenvolvimento da gestão das organizações públicas. O presente estudo tem por objetivo principal apresentar e analisar os principais conceitos que envolvem a accountability, verificando a sua funcionalidade como ferramenta de desenvolvimento da gestão pública e aperfeiçoamento das organizações.
PALAVRAS-CHAVE: Prestação de contas; Contabilidade pública; Organizações.

ACCOUNTABILITY AS AN INSTRUMENT OF EVALUATION AND DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT

ABSTRACT: Accountability is a branch of accounting used to refer mainly to accountability and the creation of mechanisms that cover actions and responsibilities by public managers. Public accounting has become increasingly important in these times of political and social instability, as its role is to organize and systematize the information necessary for the management of public institutions, thus providing the necessary instruments for the assessment and development of management public organizations. The main objective of this study is to present and analyze the main concepts involving accountability, verifying its functionality as a tool for the development of public management and improvement of organizations.
KEYWORDS: Accountability; Public accounting; Organizations.

1 I INTRODUÇÃO

Os demonstrativos da prestação de contas da gestão pública possibilitam um controle e fiscalização maiores por parte da sociedade civil organizada à medida que concede ao cidadão a liberdade de acesso às informações publicadas pelo Estado (MORAES, 2013). Além disso, a prestação de contas objetiva demonstrar a correta aplicação dos recursos recebidos, na forma prevista pela legislação pertinente (BRASIL, 2012).

Este estudo tem por objetivo elucidar a seguinte questão-problema: Como a accountability pode ser percebida como um instrumento de avaliação e desenvolvimento da gestão pública? Dessa forma, foi estabelecido o seguinte objetivo principal para este estudo: apresentar e analisar os principais conceitos que envolvem a accountability, verificando a sua funcionalidade como ferramenta de desenvolvimento da gestão pública e aperfeiçoamento das organizações.

Para a concretização deste objetivo, nos utilizamos de uma pesquisa qualitativa, que, segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 31): "[...] não se preocupa com a representatividade numérica, mas, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.", enquanto que para a análise utilizada foi a bibliográfica que, de acordo com Gil (2008), é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído de livros, artigos científicos e documentos. Isso nos permitiu uma compreensão das principais características da accountability no que tange à importância não só das demonstrações para o desenvolvimento das organizações públicas, mas também como instrumento de avaliação das ações governamentais.

O trabalho foi dividido em seis partes que se entrelaçam, mostrando como o conceito de accountability está profundamente ligado à estrutura da contabilidade e do orçamento público, culminando na publicidade das receitas e despesas públicas, seja no âmbito governamental, de modo geral, ou das organizações públicas, de modo particular.

2 | O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

A accountability é, geralmente, compreendida como a capacidade das organizações públicas de prestar contas. Portanto, está relacionada ao uso e gerenciamento dos recursos públicos, onde o titular (cidadão) outorga esta responsabilidade a um representante, ou seja, pressupõe-se que haja duas partes: uma que delega a responsabilidade e a outra que é responsável pelo gerenciamento dos recursos (PALUDO, 2010).

Miguel (2005 p. 27) ressalta a importância do "[...] controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (accountability horizontal), mas, sobretudo, a necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredito da população (accountability vertical)". Isso mostra como a prestação de contas deve ser encarada não só como uma obrigação, mas como forma de exercício da própria cidadania.

Rocha (2011, p. 86), por outro lado, explica que:

> [...] a accountability vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, enquanto a accountability horizontal é exercida no interior do próprio estado pelas diversas agências estatais. Portanto, a accountability vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade, enquanto a accountability horizontal é produto de agências internas ao Estado.

De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), a accountability fundamenta-se nas regras estatais intertemporais, sendo, portanto, um instrumento relevante no campo da política econômica, pois é necessário que haja referências transparentes de longo prazo para fatos como: endividamento público, inflação e alocação de recursos orçamentários.

Há de se ressaltar que a accountability na Administração Pública Tradicional (APT) se caracteriza como uma forma hierárquica, jurídica e formal da gestão pública. Nesta, os gestores públicos são basicamente responsáveis pelo processo de implementação das políticas e respondem por essa implantação perante os líderes políticos. Por outro lado, a accountability na nova gestão pública diz respeito aos resultados da ação do governo, ainda que, para tanto, a rigidez dos padrões, das regras e dos procedimentos possa e deva ser quebrada (ROCHA, 2011).

Neste sentido, o termo accountability envolve uma série de conceitos e constructos sociais que envolvem a relação do público com o privado, amparando a própria representação política dentro do Estado Democrático de Direito. Portanto, a accountability está diretamente ligada à contabilidade aplicada ao setor público.

3 | A CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A contabilidade aplicada ao setor público é o ramo da contabilidade que estuda, interpreta, controla e registra as informações da administração pública. Para Assumpção (2011, p. 24): "[...] trata-se de informações relativas à previsão das receitas, à fixação das despesas e à execução orçamentária, financeira e patrimonial nas três esferas do governo".

Segundo o Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2008), a "Contabilidade aplicada ao setor público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público". Desse modo, a contabilidade pública tem como objetivo ser fonte de informações, onde será evidenciada a situação orçamentária, financeira e patrimonial de uma entidade pública.

A Resolução nº 1.128/2008, que aprovou a NBC T 16.1, diz que o objetivo e o objeto da contabilidade pública é:

> [...] fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público.

A contabilidade pública, portanto, busca informar à sociedade civil organizada, e seus respectivos órgãos de controle, como as instituições públicas utilizam seus recursos orçamentários e financeiros na execução das políticas e ações que visam o bem público.

As receitas públicas, arrecadadas da população através de impostos e taxas,

servirão para atender às necessidades dessa mesma população através de serviços públicos. Deste modo, o poder público, constituído pelos servidores e agentes públicos, será apenas a esfera administrativa desses recursos, devendo ele aplicar e demonstrar como esses recursos são gastos para o atendimento das necessidades dessa população. A demonstração dos recursos deve ser feita por meio da prestação de contas, instrumento que abrange a total transparência da utilização dos recursos públicos (FERREIRA, 2012).

Segundo a Constituição Federal (1988):

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Todo recurso público utilizado deve ter a sua respectiva prestação de contas associada e, quando necessária, publicada em portais de transparência. Desse modo, deverão prestar contas também as pessoas físicas – não só órgãos das esferas governamentais –, que se utilizam de recursos públicos para a realização de um serviço, como forma de demonstração dos recursos auferidos pela administração pública direta ou indireta.

A prestação de contas é definida pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2004) como sendo a disponibilização, por parte dos administradores públicos, de um conjunto de documentos e informações que possibilitem a análise e avaliação das contas referentes à utilização de um determinado recurso público, de acordo com as competências de cada órgão e/ou autoridade, assim como a periodicidade de utilização desse recurso.

Para Gemenes e Leonardo (2009, p. 4), o Tribunal de Contas da União (2008): "[...] trata a prestação de contas como uma 'obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual se é responsável' e afirma que a prestação de contas é a base da transparência e do controle social". Dessa forma, a prestação de contas constitui um instrumento relevante para a transparência no processo de gestão de entidades do setor público. Portanto, sua exposição deve ser realizada, inicialmente, aos órgãos deliberativos da entidade e aos órgãos fiscalizadores (GEMENES; LEONARDO, 2009).

A prestação de contas, além disso, possui outra prerrogativa importante no processo de desenvolvimento da administração pública, a autoavaliação. Cada órgão ou agente público, no momento de sua prestação de contas, deve realizar, nesse processo, uma avaliação da utilização desses recursos, tendo em vista o Princípio da Eficiência, posto pela Constituição Federal. Assim, o órgão ou agente público pode, na medida em que realiza essa autoavaliação no momento da prestação de contas, tornar os gastos públicos mais

eficientes e eficazes no desenvolvimento das próximas ações que serão desenvolvidas com recursos públicos[1].

A autoavaliação ou a avaliação organizacional serve de parâmetro para um diagnóstico mais apurado das receitas e despesas do órgão ou do agente público, de modo a fomentar uma análise de como tais despesas podem ser minimizadas, tendo os mesmos resultados no desenvolvimento das ações. Assim, a eficiência e a eficácia do serviço público se destacam, mostrando que o desenvolvimento da gestão pública depende desse diagnóstico e dessa análise realizada pelos órgãos e agentes públicos.

4 I A CONTRIBUIÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo Ferreira (2012), administração pública é gestão de bens e interesses da coletividade na esfera federal, estadual e municipal, que compreende órgãos que representam o Estado na consecução do bem comum.

Para tanto, no setor público também são aplicados princípios da administração pública que auxiliam na prestação de contas, constituindo premissas que orientam as atividades de planejamento. São princípios da administração pública: racionalidade, previsão, universalidade, unidade, inerência e continuidade (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). Os princípios possuem as seguintes definições:

> **Racionalidade**: É a própria essência do planejamento. Consiste na relação de alternativas de ação, com a finalidade de fixar uma conduta final que propicie o máximo aproveitamento dos recursos empregados.
>
> **Previsão**: Os programas devem ser dimensionados no tempo, ou seja, deve-se fixar o período dentro do qual os objetivos serão atingidos em curto, médio e longo prazo.
>
> **Universalidade**: O planejamento deve abranger todas as etapas do processo econômico, social e administrativo, para que se tenha orientação coerente e disciplinada dentro do quadro de constante mutação que se observa na vida econômica.
>
> **Unidade**: O planejamento deve formar um todo orgânico e compatível para que se evitem duplicidade de esforços e desperdícios de recursos.
>
> **Inerência**: Nada será realizado com eficiência se não houver planejamento de suas diretrizes em acordo com as mutações do meio social.

1 Para maior compreensão acerca da relação entre prestação de contas e autoavaliação das organizações públicas, conferir: FAVRETO, E. K.; ALVES, F. S.; SILVA, J. C. S.; MELO, M. T. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: Uma Análise da Prestação de Contas como Instrumento de Autoavaliação Institucional. **Ambiente**: Gestão e Desenvolvimento, v. 9, n. 2, p. 40–57, 2016. DOI: 10.24979/33. Disponível em: https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/33.

> **Continuidade**: O planejamento deve ser permanente, de duração ilimitada (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p. 29-30).

Tais princípios se mantêm em ciclo o planejamento da administração das organizações públicas, entretanto, esclarecemos que estes princípios não são aqueles previstos na Constituição Federal, mas princípios que regem a administração pública segundo teóricos do planejamento. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, dispõe, no seu artigo 37, os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No exercício da função pública aplica-se o **princípio da legalidade** na medida em que o administrador público só pode fazer o que a lei determina. Já o **princípio da impessoalidade** ressalta que a atividade pública deve ser destinada a todos os cidadãos de igual modo. O **princípio da moralidade** vai além do princípio da legalidade, tendo em vista que diz respeito ao merecimento da atuação da administração pública. Obedecendo ao **princípio da publicidade**, os atos e fatos das esferas governamentais devem ser publicados em portais de transparência para que todos os cidadãos tenham acesso às informações. E deverá o servidor público trabalhar com eficiência, seguindo o **princípio da eficiência**, fornecendo serviços de qualidade para os cidadãos (BRASIL, 1988).

Todos os princípios elencados aqui, estejam aqueles dispostos na constituição ou não, servem como parâmetro para as ações de gestores e agentes públicos, direcionando e limitando a forma como os recursos públicos devem ser administrados. Neste sentido, a contabilidade pública tem um papel significativo na disponibilização das informações contábeis, bem como os demonstrativos dos gastos públicos.

5 I O PAPEL DA CONTABILIDADE PÚBLICA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A NBC T 16.1, aprovada pela Resolução nº 1.128/2008, afirma que o objetivo da contabilidade pública é disponibilizar informações, referentes à previsão das receitas, para a fixação de despesas à execução orçamentária, patrimonial e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Onde, de acordo com Moraes (2013, p. 19):

> A instrumentalização da publicidade delineada como princípio constitucional brasileiro, no âmbito da prestação de contas da gestão pública, fortalece no Brasil o controle social à medida que permite que o cidadão tenha liberdade de acesso às informações publicadas pelo Estado, aumentando a legitimidade da esfera de decisão política [...].

Para tanto, as informações fornecidas pela contabilidade pública devem auxiliar o gestor público na tomada de decisão e na prestação de contas, servindo como suporte à instrumentalização do controle social. Deste modo, o objeto da contabilidade pública é o patrimônio público (ASSUMPÇÃO, 2011).

De acordo com Lima e Castro (2009), a contabilidade pública é definida como sendo

um ramo da Ciência Contábil aplicada às entidades públicas, buscando gerar informações amplas e acessíveis sobre a gestão da organização pública a qual se aplica.

Na contabilidade pública, o patrimônio é definido como sendo o conjunto de bens e direitos utilizados pela entidade, o que representa um fluxo de benefícios intrínseco para a prestação de serviços públicos e suas obrigações. Tais bens, direitos e obrigações podem ser demonstrados por meio do Balanço Patrimonial, que, segundo a Lei Federal nº 10.406/2002, art. 98: "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa que pertencerem" (BRASIL, 2002).

Além do Balanço Patrimonial da entidade pública, a prestação de contas também está fundamentada no orçamento, que na contabilidade é um instrumento de planejamento da previsão de receitas e fixação das despesas a serem realizadas pelas esferas governamentais (ASSUMPÇÃO, 2011). Segundo Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), o orçamento público objetiva alinhar as obrigações sociais e as ações de curto, médio e longo prazo das esferas governamentais, sendo elaborado por meio de três principais etapas: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assumpção (2011), em sua obra "Contabilidade Aplicada ao Setor Público", traz outras demonstrações contábeis aplicadas às entidades públicas, como: o Balanço orçamentário; o Balanço financeiro; a Demonstração das variações patrimoniais; a Demonstração de fluxos de caixa; a Demonstração do resultado econômico; a Demonstração das mutações do patrimônio líquido; e, as Notas explicativas.

As demonstrações contábeis no setor público servem para esclarecer melhor as ações dentro das organizações, evidenciando as receitas e as despesas ao longo de um determinado período. Assim, o orçamento público é fundamental para que tais demonstrativos possam ser desenvolvidos de modo adequado.

6 | CICLO DO ORÇAMENTO: PPA, LDO E LOA

A Administração Pública, direta ou indireta, está limitada a fazer somente o que a lei permite. Assim, os recursos públicos do governo, e, por conseguinte, de uma determinada entidade pública, são limitados conforme o que é estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA é dividida por temas (Saúde, Educação, Segurança, etc.) e é nela que são fixadas as receitas e despesas do governo (Federal, Estadual ou Municipal), bem como de cada organização pública a ele ligada. A LOA é, portanto, um documento que formaliza o orçamento segundo as diretrizes orçamentárias determinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LDO, por sua vez, estabelece as prioridades do governo em questão, sendo, como a LOA, construída anualmente. É na LDO que serão traçadas todas as metas e diretrizes

de governo para o próximo ano, de modo que o orçamento possa ser delimitado para a execução dessas metas. A LDO segue deste modo, as políticas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA).

O PPA é um documento confeccionado sempre no primeiro ano de mandato de um governo, valendo para os próximos 4 anos (os 3 anos seguintes do governo vigente e o primeiro ano do governo seguinte). Nele está reunido todo o plano de um determinado governo, onde são estabelecidas as políticas, as diretrizes, os objetivos e as metas para o desenvolvimento do governo. A LDO segue o que é estabelecido no PPA e a LOA determina o orçamento para as diretrizes elencadas na LDO. Assim, a LDO serve de elo entre o plano de governo (PPA) e o orçamento (LOA).

A LOA, a LDO e o PPA, portanto, formam as peças legais do orçamento federal, estadual ou municipal, sendo que as instituições públicas ligadas a cada um desses governos estão incluídas na construção desses documentos, participando, dessa forma, do orçamento público. O orçamento público, portanto, fixa receitas e direciona despesas que o governo poderá, ou não, executar.

A receita pública pode ser, segundo Assumpção (2011), dividida em dois enfoques: o patrimonial e o orçamentário. Sob o **enfoque patrimonial**, as receitas são compreendidas como um aumento nos benefícios econômicos, durante o exercício contábil, na forma de entrada de recursos na organização, podendo também ocasionar um aumento no ativo e diminuição do passivo, resultando, portanto, no aumento do patrimônio líquido. Já no **enfoque orçamentário**, as receitas são vistas como entradas disponíveis que farão frente às despesas orçamentárias (ASSUMPÇÃO, 2011).

Para Catapan, Bernardoni e Cruz (2013), entretanto, a receita pública pode ser compreendida como toda arrecadação de renda autorizada pela Constituição Federal, leis e títulos creditórios à Fazenda Pública, que podem ser classificadas como: 1) receitas efetivas, quando se realizam entradas patrimoniais; e 2) receitas por mutação patrimonial, quando os rendimentos são referentes à exclusão patrimonial. Além disso, são normalmente divididas em duas categorias: 1) as despesas orçamentarias, que são aquelas previstas no orçamento; e 2) receitas extraorçamentárias, que são aquelas decorrentes de outras fontes, sendo apenas acessórias.

Cruz (2012) cita como exemplo de receita efetiva o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), que é uma variação ativa, pois acrescenta receita à organização sem gerar uma dívida futura; e como exemplo de receita não efetiva (por mutação patrimonial) a alienação de bens, que causa uma variação passiva, acrescendo receita à organização ao mesmo tempo em que causa uma baixa de bens do ativo.

Quanto à despesa pública, Catapan, Bernardoni e Cruz (2013, p. 96-97) citam Lima (2006), que destaca:

> [...] a despesa pública constitui-se em toda forma de saída de recursos ou de pagamento efetuado a qualquer ator social, envolvendo autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. As despesas públicas correspondem, pois, à aplicação das receitas para o custeio da administração pública, bem como para os investimentos.

Essas despesas, portanto, podem ser classificadas, assim como as receitas, como: orçamentarias e extraorçamentárias, dependendo de estarem incluídas no orçamento ou não. Elas podem ainda serem originadas de fatos que ocorrem através da execução da proposta orçamentária ou mesmo derivar de fatos que independem de autorização orçamentária.

Receitas e despesas públicas, orçamentárias ou extraorçamentárias, formam, neste sentido, a base de todo o planejamento das políticas públicas que poderão ser executadas em um determinado período de tempo. Assim, os gestores e agentes públicos precisam demonstrar, de maneira transparente, como estas receitas e despesas foram executadas neste período.

7 | TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A Transparência Pública é um conjunto de ações de um determinado governo ou instituição no sentido de disponibilizar à população informações referentes ao seu funcionamento e à sua prestação de contas. Nesse sentido, tais ações devem procurar atender ao que está estabelecido na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como a Lei da Transparência, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assim como na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação.

A transparência deve, nesse sentido, ser disponibilizada à população em geral, de modo a garantir o direito de monitorar a utilização dos recursos públicos.Com esse intuito, os governos federal, estaduais e municipais devem manter portais de transparência, de modo que as organizações públicas a eles ligadas possam abastece-los com informações relevantes ao público sobre o seu funcionamento, a publicação de leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, manuais, etc., além de informações referentes à prestação de contas para o desenvolvimento das ações desenvolvidas por elas.

Nesse sentido, o Portal Transparência, seja dos governos ou das organizações e instituições que mantêm os seus próprios portais, deve ser uma fonte de informações para a população em geral, de modo a poder acompanhar os gastos públicos de forma adequada.

8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou apresentar e discutir, por meio de uma pesquisa qualitativa e

uma análise bibliográfica, o conceito de accountability e seus desdobramentos dentro da esfera pública.

Verificamos que a accountability envolve a relação do público com o privado, haja vista que o gestor público é um representante e, portanto, precisa prestar contas dos recursos públicos adquiridos para o desenvolvimento das políticas públicas. Esta prestação deve ser feita à população que outorgou tal representação a ele, que deve, a seu turno, verificar se os recursos públicos foram executados de forma correta. A relação representante e representado não é, neste sentido, apenas uma relação política, ela é também uma relação contratual, haja vista que o representante recebe a incumbência de gerenciar a "coisa pública", gerenciar aquilo que é de todos.

A prestação de contas serve não só como ferramenta de transparência da destinação dos recursos públicos, tanto para os órgãos de fiscalização quanto para o público em geral, mas também como meio de alimentar a gestão com mais informações administrativas e contábeis para a tomada de decisões futura. Assim, ela não pode ser encarada unicamente como obrigação pelos gestores públicos, mas também como um instrumento de promoção da reflexão acerca das ações do governo e das organizações públicas, possibilitando o desenvolvimento na prestação de serviço e na construção da cidadania.

A accountability, portanto, não é apenas o ato de prestar de contas, mas o ciclo que está envolto nesta ação: a relação do representante com seus representados; o ciclo do orçamento público, que envolve desde o planejamento das políticas até o debate acerca dos recursos destinados a elas; a condução e execução do orçamento e das políticas públicas; a demonstração contábil envolvida na prestação de contas; a transparência dos demonstrativos contábeis e a aplicação dos recursos públicos; e a avaliação da prestação de contas, tanto pelos órgão colegiados competentes, quanto pela população em geral no exercício de sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**: debate teórico e o caso brasileiro. XXIX Encontro da Anpocs, São Paulo, 2005.

ASSUMPÇÃO, Marcio José. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Curitiba, Ibpex, 2011.

BLUME, Bruno André. **PPA, LDO e LOA**: As 3 siglas que definem o orçamento do governo. Disponível em: http://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/. Acesso em: 15 nov. de 2020.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. **Prestação de Contas**. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Desktop/ TEXTO%202%20%20 Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. Curitiba, Intersaberes, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 1.111**, de 29 de novembro de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, DF dez 2007. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1111.doc>. Acesso em: 23 jan. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social**. 2. ed. Brasília: CFC, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.128**, de 21 de novembro de 2008. Brasília: CFC, 2008.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade Pública I**. Florianópolis, Departamento de Ciências Contábeis, UFSC, 2012.

FERREIRA, Heloísa Caldas. **Prestação de Contas**. Curitiba, Instituto Federal do Paraná, 2012.

GEMENES, Éder Rodrigo; LEONARDO, Vera Sirlene. **Prestação de contas**: nível de transparência nas entidades do terceiro setor. 2009. Disponível em: <http://cacphp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario4/trabcompletos_estado_lutas_sociais_e_politicas_publicas/Trabcompleto_prestacao_contas_transparencia.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade pública**: integrando União, Estados e Municípios. São Paulo, Atlas, 2009.

MATTEI, Rejane Esther Vieira. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada**: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica/35351/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da Accountability**: Dilemas e Alternativas da Representação Política. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, UFPR, nº 25, nov. 2005.

MORAES, Nelson Russo de. **Internet, Prestação de Contas e Transparência na Gestão Pública Municipal**. 2013, 266fls, Tese (doutorado). Salvador: UFBA- Faculdade de Comunicação, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: teoria e mais de 500 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública**: Modelos Teóricos e Abordagens. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 – 97, 2011.

CAPÍTULO 9

O POTENCIAL DE *ACCOUNTABILITY* NOS PARECERES PRÉVIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

Data de aceite: 01/03/2021

Antonio Emanuel Andrade de Souza

Elvia Mirian Cavalcanti Fadul

RESUMO: O foco deste trabalho *é* a análise do papel do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como agência de *accountability* horizontal, consoante *à* clássica definição proposta por O´Donnell (1998), e tem como objetivo verificar, a partir da análise dos Pareceres Prévios emitidos sobre as contas do exercício de 2014, em que medida o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia vêm desempenhando seu potencial de *accountability* na apreciação das contas das prefeituras municipais. O estudo demandou a realização de pesquisa exploratória e descritiva, através de pesquisa bibliográfica e documental com análise de conteúdo e abordagem qualitativa dos Pareceres Prévios dos vinte maiores municípios baianos em termos de arrecadação, considerando o exercício de 2014. O resultado da pesquisa revelou que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia não atingiu o grau máximo de *accountability* nos Pareceres Prévios, de acordo com os indicadores propostos neste estudo, estando muito abaixo do máximo possível.

PALAVRAS - CHAVE: *Accountability*; Pareceres Prévios; Controle Externo; Tribunal de Contas.

ABSTRACT: The focus of this paper is an analysis of the role of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia as a horizontal accountability agency, according to the classic definition proposed by O'Donnell (1998), and aims to verify, from the analysis of Previous Opinions issued on the accounts for the 2014 financial year, to what extent the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia fulfilling its accountability potential in the assessment of the accounts of the municipal governments. The study required exploratory and descriptive research, through bibliographic and documentary research with content analysis and qualitative approach of the Previous Opinions of the twenty largest municipalities in Bahia in terms of collection, considering the 2014 financial year. The result of the research revealed that the The Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia did not reach the maximum level of accountability in the Previous Opinions, according to the indicators proposed in this study, online much below the maximum possible.

KEYWORDS: Accountability; Court of Accounts.

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o papel do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como agência de *accountability* horizontal, consoante à clássica definição proposta por O´Donnell (1998), e tem como objetivo verificar, a partir da análise dos Pareceres Prévios emitidos sobre as contas do exercício de 2014, em que medida o Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado da Bahia vêm desempenhando seu potencial de *accountability* na apreciação das contas das prefeituras municipais.

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dotou os Tribunais de Contas de poderosas ferramentas para o exercício da *accountability*, trabalhos recentes revelam que pouca coisa mudou na fiscalização exercida por esses órgãos desde que Campos (1990) publicou o artigo "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português"?

No referido texto, a autora revela toda sua perplexidade com a ausência de significado no vernáculo para o termo *accountability*, além de constatar que o Tribunal de Contas da União (TCU), naquela época, realizara sua fiscalização com ênfase na formalidade dos aspectos contábeis e orçamentários, em detrimento da verificação da eficiência na aplicação dos recursos públicos, da eficácia no atingimento das metas governamentais, na efetividade das entidades estatais no atendimento das demandas sociais e de uma justa distribuição dos recursos públicos.

Naquela época, Campos (1990) constatou que inexistia, no Brasil, recém-saído de um regime de exceção, condições sociais para que a *accountability* prosperasse, pois seria necessária uma série de pressupostos sociais para seu florescimento:

> Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são conseqüência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um esses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. (Campos 1990, p 27).

Neste sentido, a autora aponta a falta de base popular, a fraca fé democrática da população, a ausência de cultura política, de compromisso popular com o associativo, a passividade diante do Estado e a fragilidade da imprensa como obstáculos à implantação de uma cultura de *accountability* no Brasil.

Cerca de vinte anos após Campos (1990) publicar seu marcante trabalho, Pinho e Sacramento (2009) revistaram a obra de Campos para verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil com a redemocratização contribuíram para aprimorar a tradução da palavra *accountability* no país. Os citados autores se preocuparam em pesquisar se o vocábulo inglês já havia ganhado, neste novo contexto social brasileiro, novos significados, além das expressões "responsabilização" e "prestação de contas" que haviam sido definidas por Campos em seu trabalho.

Ressalte-se que, entre a publicação do trabalho de Campos (1990) e o texto de Pinho e Sacramento (2009), com a consolidação da democracia brasileira, diversos mecanismos de participação popular nas políticas públicas foram sendo gradativamente implantados,

tais como os Conselhos Sociais de Fiscalização e o Orçamento Participativo, além da aprovação de diversas leis que trouxeram significativos avanços sociais como a Lei nº 9.840/99 (combate a crimes eleitorais); Lei Complementar nº 101/00, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (que trata de temas como Planejamento, limites de despesa, transparência e responsabilização); Lei nº 10.683/2003 (Criação da Corregedoria-Geral da União); Lei Complementar n.º 131/2009 (que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

Pinho e Sacramento (2009) perceberam que todo esse novo arcabouço legal permitiu o avanço da descentralização administrativa, com transferências de responsabilidade e atribuições para os governos locais, mais notadamente os municípios. Contudo, não obstante esse progresso legislativo em direção a uma melhor *accountability*, os autores verificaram que sociedade brasileira ainda convivia com muitos problemas, tais como: a passividade social, o nepotismo, o clientelismo, o autoritarismo, o populismo e a crise de credibilidade das instituições.

Essa melhoria nas condições sociais para o exercício da *accountability* deveria ter se refletido nos trabalhos realizado pelos Tribunais de Contas, resultando em uma fiscalização com ênfase no atingimento das metas e programas governamentais, dos impactos da gestão orçamentária na melhoria da vida das pessoas, além da melhoria da qualidade da despesa pública, como previra Campos (1990). Entretanto, recentes artigos revelam que o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas ainda sofre das disfunções apontadas pela citada autora há trinta anos. A necessidade de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e, principalmente de controlar os governos, está no âmago da a*ccountability,* vez que nos mais variados sinônimos que a expressão recebeu no português, todos têm a conotação de controle, tais como: responsabilização, prestação de contas e dominação da sociedade sobre os governos.

A *accountability* é um tema novo para os brasileiros porque a redemocratização do país ocorreu há pouco mais de trinta anos. Além disso, o país sempre viveu poucos períodos de normalidade democrática, quase sempre entrecortados por momentos de autoritarismo. A *accountability* só pode prosperar em ambientes democráticos, uma vez que trata, principalmente, das relações de poder entre sociedade, governo e cidadãos.

Do ponto de vista político, Filgueiras (2011) considera que a *accountability* deve ser entendida como um conjunto de processos, procedimentos e valores, ligados a uma ideia de responsabilização e controle de governos, realizada em ambientes transparentes das democracias, ou seja, a *accountability* é um mecanismo de legitimação que exige das autoridades a submissão aos controles estabelecidos e o dever na prestação de contas à população.

Sob o ponto de vista das liberdades civis do Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi considerada como um marco, pois trouxe consigo inauditas alterações sob a forma

de atuação dos Tribunais de Contas para ampliarem as possibilidades do exercício da fiscalização dos recursos públicos e assegurarem sua independência de atuação. Dentre as competências que lhe foram atribuídas, a que mais desperta atenção neste estudo, é aquela prestada pelos titulares do Poder Executivo (artigo 71, inciso I), que resultou na elaboração de um documento denominado "Parecer Prévio". Tal documento, previsto na Carta Constitucional de 1988, recebe essa denominação por preceder o julgamento que será realizado pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988). Assim, a emissão do Parecer Prévio é uma tarefa técnica, de responsabilidade do Tribunal de Contas, que embasa o seu julgamento político. Por conseguinte, os Tribunais analisam as contas do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos, emitindo suas opiniões após a análise anual, sem, contudo, julgá-la.

A elaboração do Parecer Prévio é uma exigência legal e sua emissão não é apenas uma faculdade do Tribunal de Contas. Sem ele, o Poder Legislativo não poderá executar sua tarefa, de julgar, politicamente, o desempenho do Poder Executivo. Dito julgamento é o corolário dos regimes democráticos, uma vez que aqueles escolhidos pela população avaliarão o desempenho de Chefes dos Poderes Executivos, também por ela designados. Uma vez informada no exame do mérito dos resultados conseguidos pelo Governo, poderão, renovar ou não, os seus mandatos. Temos neste ciclo o fenômeno denominado de *accountability* vertical, conforme preconizou O´Donnell (1998).

Nesta perspectiva, este estudo se baseou no pressuposto de que, sendo os Tribunais de Contas órgãos constitucionais acometidos da competência para a fiscalização dos recursos públicos, devem envidar esforços para que seja atingido o melhor de sua missão constitucional, já que detêm o papel legal de fazê-lo. Desse modo, este trabalho pretendeu responder a seguinte indagação: em que medida o Tribunal de Contas dos Municípios vem realizando seu potencial de *accountability* na apreciação das contas das prefeituras municipais baianas?

Para realização deste trabalho foram selecionados os pareceres prévios referentes ao exercício de 2014 porque este foi o último exercício cujas prestações de contas foram plenamente apreciadas pelo Tribunal durante a concepção do estudo. Para medição do potencial de *accountability,* foram eleitos cinco indicadores que interpretam a intensidade de *accountability* contida nos Pareceres Prévios. Os indicadores são os seguintes: transparência, responsabilização, cumprimento de prazos, avaliação de programas e iniciativa.

O presente artigo, após esta introdução, apresenta um breve histórico acerca da constituição dos Tribunais de Contas no Brasil e, em seguida, trava uma discussão com alguns autores sobre os pareceres prévios dos Tribunais de Contas e as suas disfunções, alinhada ao debate sobre os conceitos e aplicações da *accountability* nos Tribunais de Contas. Indica, a seguir, os procedimentos metodológicos, apresenta as análises de dados e resultados, trazendo, por fim, as conclusões.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PANORAMA JURÍDICO BRASILEIRO

Os Tribunais de Contas passaram a figurar no panorama jurídico brasileiro a partir de 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União. Uma obra resultante do esforço pessoal de Ruy Barbosa, através do Decreto n.º 966-A (BRASIL, 1891). Conforme Silva (1999), na ocasião de sua implantação, a instituição imaginada pelo jurista baiano, não atuaria como o Tribunal Administrativo que foi idealizado.

Naquela época, já existia no Brasil a preocupação em conter o déficit público, assim, o Tribunal de Contas da União surge no início da República como uma repartição do Ministério da Fazenda. Sua tarefa era realizar um exame prévio da despesa pública sob o aspecto da legalidade, sendo um órgão intermediário entre dois poderes: o que autorizava e o que executava a despesa. Guerra (2007) informa que, conquanto tenha havido várias tentativas de implantação do Tribunal de Contas ainda durante o Império, a ideia só se tornou realidade durante a República, sob a inspiração de Ruy Barbosa, que teve seu esforço reconhecido e se tornou posteriormente o patrono dos Tribunais de Contas no Brasil.

Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, dotou a execução das despesas da República, de um mecanismo simples, ou seja, toda despesa, antes de ser liquidada, teria, obrigatoriamente, que receber o “registro” do Tribunal, que confirmaria sua legalidade. Portanto, nenhuma despesa poderia ser paga sem esse registro prévio. Como toda despesa deveria estar contida na Lei Orçamentária e como esta se presumia equilibrada, a contenção das despesas dentro do limite legal, resultaria na inocorrência de déficit público.

Segundo Albuquerque (2009), o mecanismo imaginado por Ruy Barbosa, de fiscalização através do registro prévio da despesa, só foi abolido em 1967, com a outorga da Constituição do mesmo ano pelo Regime Militar. Não é preciso muito esforço para entender que o mecanismo de registro prévio da despesa como forma de conter a despesa pública, não foi muito exitoso, porque o déficit público ainda é um problema crônico no Brasil. Certamente, essa ineficácia do mecanismo ocorreu porque o controle era posterior e não anterior ao Ato Administrativo que originava o gasto público. De qualquer sorte, revela a dificuldade atávica dos Tribunais de Contas em exercerem plenamente sua missão, o que os acompanha até os dias de hoje.

Não se sabe ao certo qual origem dessa dificuldade dos Tribunais em exercerem sua missão constitucional, mas Guerra (2007) constata que, desde sua criação, sempre houve um dissenso constitucional histórico no Brasil quanto ao enquadramento desses órgãos na estrutura de Poder Estatal. Ainda segundo o autor, a Constituição de 1934 os tratou no capítulo dedicado ao Ministério Público, portanto, como parte do Poder Executivo; enquanto a Carta de 1937 os colocou no capítulo dedicado ao Poder judiciário. Apenas em 1946, com a promulgação da Constituição democrática pós Estado Novo, as Cortes das Contas tornaram-se institucionalmente ligadas ao Poder Legislativo, onde permanecem até

hoje.

Com relação ao Poder Legislativo, cabe fazer um esclarecimento: enquanto a Constituição de 1988 o manteve no exercício do Controle Externo (artigo 71) a cargo deste Poder, o que leva muitos estudiosos a enxergarem submissão dos Tribunais ao Legislativo, os Constituintes de 1988 não os colocaram na Seção I, do Capítulo I da Constituição, dedicada ao Congresso Nacional, mas naquela secção destinada à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, o que enfraquece as teses de submissão (BRASIL, 1988). Desse modo, os Tribunais de Contas são os responsáveis pelo julgamento das contas dos Chefes dos Poderes Legislativos (artigo 71, II). Assim sendo, não é lógico supor que o subordinado possa ter poderes para julgar as contas de seus superiores (BRASIL, 1988).

Esse dissenso em torno da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, aliada à sua denominação, leva aos mais desatentos a os confundirem com os ramos da Justiça, assim, que seriam capazes de decretar a prisão de gestores desonestos, por exemplo. Contudo, como são órgãos administrativos, não possuem as funções jurisdicionais propriamente ditas, embora obedeçam ao modelo que Fernandes (2005) definiu como “Judicialiforme”, ou seja, baseado no modelo de julgamento próprio do Poder Judiciário.

Sarquis e Costa (2014) afirmam que a constituição de 1946 foi a primeira a admitir, ainda que implicitamente, a existência do controle externo municipal exercido pelos tribunais de contas. Ainda de acordo como os autores, já sob a égide do Regime Militar, a Constituição de 1967 não regulamentou apenas as competências do Tribunal de Contas da União (artigos 71 a 73), mas fez referências aos Tribunais locais. Além de prever a intervenção em municípios, no caso destes não prestarem contas, conforme as leis estaduais (BRASIL, 1967).

No âmbito dos Estados, ainda segundo Sarquis e Costa (2014), a Constituição paulista de 1967, permitiu que a Corte de Contas estadual emitisse Parecer Prévio sobre as contas dos municípios paulistas, exceto àqueles que tinham Tribunal próprio, como a capital. Além de permitir que os municípios que atingissem certo patamar de arrecadação, instituíssem Tribunal de Contas próprio e da possibilidade da implantação de Tribunais de Contas regionais.

Sarquis e Costa (2014) informam que a Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969, previu expressamente a criação de Cortes de Contas municipais, mas impôs restrições com condicionantes em relação à arrecadação e a população das cidades. Em decorrência desta autorização, foi criado o Tribunal de Contas do Município de Rio de Janeiro, em 1976, pouco tempo após da fusão entre o Estado do Rio de janeiro e o Estado da Guanabara, em 1975.

A Carta de 1988, ao passo que alargou as competências dos Tribunais de Contas, manteve as cortes municipais já existentes, assim como os Tribunais estaduais que fiscalizavam os Municípios. Entretanto, vedou a criação de novos Tribunais de Contas municipais (artigo 31, § 1.º e §4.º). Essa determinação da Constituição de 1988 freou

as tentativas de se criarem novos Tribunais de Contas municipais e cristalizou o modelo existente no Brasil com trinta e quatro Cortes de Contas (Brasil, 1988). Portanto, existem Tribunais de Contas municipais nos dois maiores municípios do país, São Paulo e Rio de Janeiro, onde as contas dos Chefes do Poder Executivo são apreciadas por Tribunais de Contas, próprios.

Os Estados da Bahia, de Goiás e do Pará possuem Tribunais de Contas estaduais que apreciam exclusivamente as contas dos Municípios; enquanto nos demais Estados da federação a competência cabe a um Tribunal de Contas Estadual (TCE), que fiscaliza tanto as contas do próprio Estado quanto às municipais. Além desses, existe o Tribunal de Contas da União, que possui jurisdição Nacional para fiscalização dos recursos federais e o Tribunal de Contas do Distrito Federal também exclusivamente dedicado à fiscalização dos recursos da Capital Federal.

ACCOUNTABILITY NOS PARECERES PRÉVIOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUAS DISFUNÇÕES

O Parecer Prévio é o único documento que o legislador Constituinte 1988 previu e nominou expressamente como imprescindível na apreciação das contas prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos. Essa definição constitucional do papel do Parecer Prévio levou Guerra (2007) a caracterizá-lo, com precisão, como uma peça técnica e instrumento de apreciação das contas que dará embasamento para o julgamento delas pelo Legislativo. Neste sentido, para Oliveira (2013), o Parecer Prévio é peça essencial para validação formal de aprovação das contas, pois não existe a possibilidade do Legislativo emitir qualquer decisão sobre as contas, na ausência da emissão do Parecer Prévio pelo respectivo Tribunal de Contas.

Para Rocha (2011), o Parecer Prévio emitido pelos Tribunais de Contas tem dupla função: informar a população acerca do resultado da administração municipal e materializar o trabalho desenvolvido pelo tribunal. A estas utilidades identificadas pelo autor, adiciona-se a função do Parecer Prévio de servir de base para o julgamento político pela Câmara, visto que o Legislativo já iniciará seu julgamento a partir de uma peça técnica e que para rechaçar o teor deste documento, 2/3 de seus integrantes deverão expressamente se posicionar contrariamente.

Conforme Rocha (2013), a competência do tribunal de contas através do processo de *accountability* vai muito além da apreciação da gestão orçamentária, patrimonial e financeira. Os tribunais estão acometidos do encargo de apreciar se as operações realizadas na execução dos orçamentos públicos municipais estão de acordo com as normas constitucionais, legais e regulamentares; de avaliar o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, à consecução de objetivos e metas, bem como à sua consonância com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); além de avaliar

o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social dos municípios a ele jurisdicionados.

Alguns autores se dedicaram a estudar os Tribunais de Contas como agências de *accountability*, situação que parece ser uma mudança na realidade constatada por Speck (2000) como a então surpreendente baixa produção acadêmica sobre o tema Tribunal de Contas, dada a importância desde órgãos para as ciências sociais.

Rocha (2013), por exemplo, pesquisou a realização do potencial de *accountability* nos Pareceres Prévios de seis municípios catarinenses, incluindo a capital do Estado, Florianópolis, distribuídos entre os exercícios de 2008 e 2009, constatando que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina não realizou seu potencial de *accountability* na apreciação das contas dos Municípios envolvidos na pesquisa. Com efeito, Rocha (2013) constatou que os Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal não contribuem para o julgamento político dos chefes de poderes municipais, não concorrendo para o aprofundamento da *accountability*. Portanto, segundo o autor, o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas catarinense se aproxima mais uma prestação de contas, do que do conceito de *accountability*. Logo, apenas aspectos formais das prestações de contas foram avaliados.

Albuquerque e Oliveira (2013) trilharam caminho semelhante ao realizarem pesquisa com o objetivo verificar o potencial de *accountability* dos Pareceres Prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Paraná. Neste trabalho, Albuquerque e Oliveira (2013) não definiram uma amostra para análise, mas informam que realizaram seu estudo nos pareceres prévios relativos ao exercício financeiro de 2012, último cujas prestações de contas foram analisadas pelo Tribunal Estadual, à época da realização do trabalho. Para realização da pesquisa, os autores assistiram às sessões de julgamento do Tribunal, no período entre março a dezembro de 2013. Os autores ressaltam a inexistência, na análise das contas anuais realizada pelo Tribunal de Contas do Paraná, da avaliação de programas e políticas governamentais e, consequentemente, da avaliação da efetividade, da eficácia e da eficiência das gestões municipais. Como constatação da pesquisa, os autores perceberam que, a exemplo da pesquisa de Rocha (2013), o trabalho de apreciação das contas dos municípios paranaenses também se revelou mais próximo de uma prestação de contas, do que do conceito de *accountability*, inobstante o Tribunal tenha autorização, inclusive regimental, para explorar esse potencial.

Ajunte-se, também, o trabalho de Bezerra e Apolinário (2014), estudo que teve como objetivo analisar a realização do potencial de *accountability* dos Pareceres Prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. A pesquisa recaiu sobre a prestação de contas do exercício de 2010, última concluída por ocasião do trabalho, segundo os autores. E, por confessada conveniência destes, foram analisados os Pareceres Prévios de apenas dois municípios: a capital, João Pessoa e de Campina Grande. Os pesquisadores concluíram que todos os indicadores e componentes da dimensão formal

da *accountability* foram atendidos, mas no que refere à dimensão substantiva, houve o atendimento a apenas a dimensão “conformação”, situação que levou aos autores a constatar que o Tribunal de Contas da Paraíba está mais próximo da expressão “prestação de contas”, do que da expressão *accountability*.

A partir desses autores, verifica-se que todos os tribunais de contas avaliados não exercem seu potencial de *accountability*, embora estas agências detenham elevado potencial para esta tarefa desde a promulgação da Constituição de 1988, reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, e por outros regramentos legais que foram aprovados na esteira da democratização do país. Logo, percebe-se que, na amostra estudada, os Tribunais Contas exercem sua fiscalização abaixo dos seus potencias de *accountability*, situação que Britto (2011) definiu como déficit de aplicabilidade constitucional nos Tribunais de Contas.

Essa constatação verificada nessas pesquisas é preocupante porque os Tribunais de Contas foram incumbidos pela Constituição de 1998 da apreciação das contas dos chefes dos poderes executivos brasileiros, numa previsão de que o trabalho técnico das Cortes de Contas, com a emissão do Parecer Prévio, serviria de suporte ao julgamento político realizado pelos Legislativos, mecanismo que Júnior (2010) assim resumiu:

> O controle externo dos Municípios, de incumbência das Câmaras Municiais, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município ou do conselho de Contas dos Municípios, onde houver cujo Parecer Prévio, emitido sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (CUNHA JÚNIOR, 2010, p. 1028)

Por conseguinte, não realizando sua tarefa na plenitude, os Tribunais de Contas comprometem todo o trabalho de julgamento das contas a ser realizado pelo Poder Legislativo, e, consequentemente entregam a sociedade menos do que a sociedade espera e merece no que concerne à fiscalização dos gastos públicos. Esse baixo ativismo dos Tribunais de Contas no exercício de suas prerrogativas pode ser explicado através do trabalho de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) que investigaram o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas, após a promulgação da Constituição de 1988.

Os autores verificaram que, apesar da Carta de 1988 ter representado um momento vital para o desenvolvimento institucional das Cortes, por outro lado, permitiu a permanência de indicações política de seus membros. Embora mitigada com a destinação de duas das três vagas a serem preenchidas pelo Poder Executivo sendo destinadas às classes de auditores e procuradores de contas, as demais seriam indicadas pelo Poder Legislativo.

Não obstante a isso, o constituinte de 1988 determinou como requisito necessário à nomeação ao cargo de Ministro, no caso do TCU, e Conselheiro nos demais tribunais, que o candidato contasse com dez anos de experiência profissional, mas não de obrigatória formação profissional nas áreas de conhecimento correlatas à fiscalização das contas

públicas, o que levou a candidatos que, sem sequer contar com curso superior, ocupassem cargos de Ministros do TCU e Conselheiros de Tribunais de Contas Estaduais, que estão equiparados aos de Ministros do Superior Tribunal de Justiça e de desembargadores, respectivamente. Em decorrência disso, a pesquisa de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) constatou que mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, cerca de 60% dos membros dos Tribunais de Contas ainda eram oriundos das carreiras político-partidárias. Entretanto, segundo levantamento realizado por Fabrini (2017), essa proporção seria de 80%.

Essa alta concentração de indicações políticas pode ser a causa do atraso institucional e da resistência à mudança que foram verificados nos Tribunais de Contas brasileiros na pesquisa de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), mesmo em unidades da federação mais avançadas social e politicamente como o Estado de São Paulo, onde, inclusive, se verificou, segundo o trabalho, feroz resistência à criação dos cargos de auditor e procurador de contas.

O atraso na inclusão dos citados cargos técnicos na estrutura dos tribunais de contas frustra a implantação do modelo previsto na Constituição de 1988 para as Cortes, na medida em que não tendo auditores e procuradores em seus quadros, a composição dos tribunais se circunscreve, na maioria das vezes, a indivíduos oriundos de indicações político- partidárias.

A resistência dos Tribunais de Contas paulistas a se adequarem ao modelo constitucional pode explicar as práticas de nepotismo relatadas na pesquisa de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) que representam uma nefasta resiliência dos órgãos ao clientelismo que sempre impregnou a administração pública brasileira, além de desmoralizar, institucionalmente, as entidades que deveriam combater essa prática. A pesquisa também apontou que o avanço tecnológico das cortes de contas, decorrente especialmente da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se refletiu numa maior transparência destes órgãos, numa constatação de que a resistência à mudança tem superado a inovação nestas organizações.

Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) ao estudarem a permeabilidade (transparência) dos Tribunais de Contas brasileiros sob as perspectivas da transparência dos portais, da transparência da atividade de fiscalização e da participação cidadã constataram, igualmente, resistência ou resiliência destes órgãos de controle ao cumprimento das prescrições de transparência previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação, mesmo que não tenham sido constatadas barreiras legais para promoção da transparência no âmbito dos tribunais de contas.

Certamente mais deletéria que o clientelismo foi a constatação, realizada pela Organização Não Governamental Transparência Brasil, tratada em matéria jornalística de Góis (2014), do Jornal o Globo, de que 23% dos Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiras respondem a ações criminais, por improbidade administrativa ou tiveram suas

próprias contas rejeitadas por Tribunais de Contas, muito embora, sejam pré-requisitos para assunção do cargo de Conselheiro ter reputação ilibada e idoneidade moral. Não é de esperar que indivíduos que respondem a processos por malversação do erário possam ter condições profissionais de conduzir investigações e apurações tendentes a punir antigos correligionários ou enxergar como ímprobas condutas que o próprio Conselheiro adotou quando era gestor da coisa pública.

Situações de Conselheiros que tem problemas com a Justiça atingem, segundo matéria de Teixeira e Souza (2017), 20 dos 27 Tribunais de Contas estaduais. Além disso, ainda segundo a postagem, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro teve 05 de seus 07 Conselheiros presos em desdobramento da operação lava-jato, em virtude de delação premiada de outro membro do Tribunal. Os Conselheiros são acusados pelo suposto recebimento de propina em troca da blindagem de obras públicas da fiscalização do Tribunal.

O episódio foi o objeto de estudo realizado por Lino e Aquino (2020), em instigante artigo, que constatou a existência no tribunal carioca de lógica institucional elite-patrimonialista indutora do amplo uso de más práticas, legitimadas por estratégias de poder (episódico e sistêmico).

Então, desde 1988 os tribunais de contas são os responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, sobre os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, conforme artigo 70 da Carta de Direitos (Brasil, 1988). Os tribunais de contas independem de provocação externa para executarem sua missão, ou seja, exercem um poder-dever. Essa característica levou Graciosa (2011) a afirmar que as cortes de contas não agem porque querem, mas por sua própria razão se ser. Neste sentido, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) apontaram que para o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas brasileiros, houve dois momentos críticos: a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual, estes últimos, se tornaram defensores de seus princípios.

Neste contexto, a importância dos tribunais de contas para a consolidação da *accountability* no Brasil é notável porque além do caráter sancionador de sua função fiscalizadora (*accountability* horizontal), esses órgãos devem municiar a sociedade de informações relevantes de seus jurisdicionados para que a população possa realizar a *accountability* vertical (entendida como o exercício do direito de escolha de seus representantes).

Para concepção da pesquisa foram considerados os estudos de O´Donnell (1998) sobre a clássica divisão de *accountability* horizontal e vertical. A primeira delas, decorrentes das relações entre as agências estatais legalmente incumbidas de fiscalizar os governos; a segunda caracterizada pelo exercício da soberania popular em punir ou premiar os governantes, de acordo com o seu desempenho. Este estudo, no entanto, se ocupa da

relação existente entre o tribunal de contas, como agência de *accountability* horizontal e o Parecer Prévio, documento previsto na Constituição que consolida o resultado do trabalho do tribunal de contas na avaliação das prestações de contas dos Prefeitos.

Para Pinho e Sacramento (2009) o termo *accountability* denota responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestar contas, além de justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas pelos governantes que devem ter como consequência premiação e/ou punição. Na visão de Graciliano, Nunes, Pontes e Zampa (2009), a *accountability* se caracteriza pela obrigação dos governos ou daqueles que recebem delegação de agir em nome dele, em explicar suas políticas e objetivos à população, bem como esclarecer como foram despendidos recursos públicos no alcance ou não dos resultados planejados. Já Filgueiras (2011), ao estudar a*ccountability* e transparência, afirmou que a esta deve ser entendida como um conjunto de processos, procedimentos e valores ligados a uma ideia de responsabilização e controle de governos realizado em ambientes transparentes das democracias. De qualquer sorte, Filgueiras (2011) anota que o vocábulo *accountability* passou a fazer parte do vocabulário da teoria política contemporânea como sinônimo de um princípio basilar dos regimes democráticos e reforçando as demandas sociais por mais transparência nos governos.

Como exemplo da variedade de sinônimos que a palavra pode ter, mesmo no inglês, os pesquisadores verificaram que o dicionário Michaelis a associou ao substantivo responsabilidade, bem como aos adjetivos responsável, explicável e justificável. Na visão de Graciliano, Nunes, Pontes e Zampa (2009), a *accountability* se caracteriza pela obrigação dos governos ou daqueles que recebem delegação de agir em nome dele, em explicar suas políticas e objetivos à população, bem como esclarecer como foram despendidos recursos públicos no alcance ou não dos resultados planejados.

Citando artigo do Banco Mundial, Ribas (2011) considera que a *accountability* existe quando ocorre uma ligação entre uma pessoa ou entidade e a atuação deste é submetida à supervisão de outro, com o poder de requerer informações e justificativas do primeiro. Portanto, para o citado autor, *accountability* é entendida como sinônimo de controle. Ainda neste contexto, Rocha (2011) argumenta que, com a evolução da sociedade, novas responsabilidades vão surgindo para manter estrita vigilância sobre os detentores do Poder, e estes prestarem contas de seus atos perante os eleitores. Logo, *accountability* também não seria algo estático, mas que segue a evolução da sociedade.

Enfim, o grande desafio dos tribunais de contas na elaboração dos pareceres prévios é o de confeccionar uma peça não apenas para atender uma formalidade imposta pela Constituição, mas elaborar um documento técnico que reflita a realidade das contas municipais e possa contribuir com a sociedade na avaliação dos governos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender a questão central do trabalho foi realizada pesquisa exploratória e descritiva, através de pesquisa bibliográfica e documental com análise de conteúdo e abordagem qualitativa nos Pareceres Prévios dos vinte maiores Municípios baianos em termos de arrecadação no exercício de 2014.

Foram os seguintes, os municípios selecionados: Salvador, Camaçari, Feira de Santana, Vitoria da Conquista, São Francisco do Conde, Lauro de Freitas, Itabuna, Juazeiro, Simões Filho, Barreiras, Paulo Afonso, Ilhéus, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Porto Seguro, Jequié, Candeias, Luís Eduardo Magalhães, Eunápolis, Mata de São João. Contudo, embora o município de Teixeira de Freitas estivesse dentre os escolhidos na amostra, seu parecer prévio ainda não havia sido apreciado pelo tribunal no momento da realização da pesquisa, por isso, não foi possível inclui-lo na avaliação do cumprimento de seus indicadores.

A abordagem dos procedimentos metodológicos propostos atendeu à classificação definida por Vergara (2004) que é baseada nos critérios que consideram os fins e os meios da pesquisa: Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória porque envolve uma área de pouco conhecimento acumulado, com a intenção de torná-lo inteligível; enquanto é descritiva porque captura um cenário, mas não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve.

Quanto aos meios ou procedimentos de investigação, ainda segundo a classificação proposta por Vergara (2004), foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada em sites, artigos e livros atinentes ao tema do controle externo, da *accountability* e do tribunal de contas; ao passo em que a pesquisa documental abrangeu a Constituição do Brasil, a Constituição do Estado da Bahia e as leis e resoluções de regência do Tribunal, bem como nos Pareceres Prévios de dezenove municípios baianos.

O objeto de estudo do trabalho foram os Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, concernentes ao exercício financeiro de 2014. Todavia, como o Parecer Prévio é o resultado da apreciação de todo um processo de prestação de contas, foi examinado todo o processo de prestação de contas anual do Município que se encontram digitalizado pelo tribunal.

Os Pareceres Prévios que foram investigados são decorrentes do exercício de 2014 porque foi o último exercício plenamente examinado durante a concepção deste estudo. Deve-se salientar que os Pareceres Prévios avaliados foram emitidos após os Pedidos de Reconsideração interpostos pelos gestores das contas. Desta sorte, foram examinados os pronunciamentos de finais do tribunal, depois de submetidos ao contraditório final, após a apreciação dos Pedidos de Reconsideração apresentados pelos gestores.

Essa comparação só foi possível porque os Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia são documentos de conteúdo homogêneo,

independentemente do Conselheiro que relata as contas. Esse fato decorre da preocupação do tribunal que todos os gabinetes de conselheiros que examinam as contas obedeçam a um modelo único de Parecer Prévio e que abordem os mesmos temas. Essa característica do documento permite a viabilidade da comparação entre as informações contidas em cada Parecer porque são documentos análogos nos temas abordados pelo tribunal.

Para verificar o potencial de *accountability* nos Pareceres Prévios, foram adotados os seguintes procedimentos: a) verificou-se se os Pareceres Prévios contemplavam as dimensões da *accountability*, com o atendimento dos indicadores dispostos no modelo de análise; b) constatou-se contemplação das dimensões com o atendimento ou desatendimento do indicador; c) confrontaram-se os resultados para verificar qual o grau atingimento da *accountability* pelo tribunal.

Assim, foram estabelecidos cinco componentes para avaliar o potencial de *accountability* dos Pareceres Prévios: Publicidade, Sanção, Tempestividade, Desempenho e Iniciativa, conforme o quadro a seguir:

CONCEITO	DIMENSÕES	INDICADORES	DEFINIÇÃO DO INDICADOR	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA
Accountability em Pareceres Prévios	Publicidade	Transparência	Verificar se o Tribunal disponibiliza o acesso a todo o conteúdo da prestação de contas.	20 PONTOS
	Sanção	Responsabilização	Verificar se os Pareceres Prévios estipulam sanções aos gestores pelo descumprimento das Leis.	20 PONTOS
	Tempestividade	Cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei.	Investigar se o Tribunal cumpre a legislação ao apreciar as contas dos Municípios	20 PONTOS
	Desempenho	Avaliação de Programas	Investigar se o Tribunal realizou a avaliação dos programas previstos no Plano Plurianual	20 PONTOS
	Iniciativa	Avaliação da disposição do Tribunal em realizar fiscalizações não obrigatórias	Apurar se o Tribunal realizou inspeções e auditorias nas contas de 2014 das prefeituras.	20 PONTOS
	Atendimento aos componentes	Cumprimento de Todos os indicadores no Parecer Prévio.	Potencial de *Accountability* atingido.	100 PONTOS

Quadro 1- Modelo de Análise.

Fonte: elaborado pelos autores

Para o componente da Publicidade foi estabelecido o indicador Transparência, que foi aferido pela disponibilização ou não à sociedade no site do tribunal de contas de toda a prestação de contas do município estudado.

No componente Sanção (enforcement), definido pela imputação de punições decorrentes da apreciação do mérito das contas pela desobediência de normas legais, foi estabelecido como indicador a Responsabilização do Gestor, vocábulo que Kondo (2002) definiu como a possibilidade de identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações.

Para o componente da tempestividade, foi definida como indicador a pontualidade do tribunal em apreciar as contas dos municípios ou a apreciação dentro do prazo legal.

O quarto componente do Modelo de Análise é o Desempenho, para o qual foi estabelecido como indicador, a avaliação ou não pelo tribunal do cumprimento dos programas contidos no Plano Plurianual. Caso o tribunal tenha fiscalizado o cumprimento das metas e programas descritos no Plano Plurianual, será considerado cumprido o indicador e foram atribuídos 20 pontos. Se não houve essa apuração do Parecer Prévio, foi considerado como desatendido e atribuído zero ponto.

O último componente selecionado foi iniciativa, caracterizada por Puccioni (2016), pela disposição dos tribunais de contas em realizar fiscalizações não obrigatórias, porque não previstas em lei. Ou seja, a disposição que o órgão ostenta em aprofundar o trabalho de fiscalização com inspeções e auditorias não exigidas pela legislação, mas adotadas para aperfeiçoar o exame rotineiramente realizado na elaboração do Parecer Prévio, que é a apreciação da prestação de contas prestadas voluntariamente pelos gestores.

Para este componente foi escolhido como indicador o ativismo, caracterizado pela realização ou não de auditorias e inspeções nas prestações de contas apresentadas. Logo, se o tribunal determinou a execução de auditorias e ou inspeções na prestação de contas, foi considerado o atendido o indicador, com a consequente atribuição de sua pontuação. Caso o tribunal não as tenha realizado, foi considerado desatendido o indicador e sendo atribuído zero ponto.

Como foram escolhidos cinco componentes para o modelo de análise, cada um destes tendo um indicador correspondente para auferir o potencial de Accountability dos pareceres prévios, se todos forem atendidos, considerou-se alcançado o potencial máximo de accountability, com uma pontuação de 100 pontos. Caso contrário, quando se verificou o atendimento parcial dos indicadores, se constatou que houve o atingimento parcial do potencial de *accountability* pelo Tribunal, de acordo com a pontuação alcançada e conforme a escala de desempenho de *accountability* a seguir:

TOTAL DE INDICADORES CUMPRIDOS	PONTUAÇÃO ATINGIDA PELO PARECER PRÉVIO	DESEMPENHO DE ACCOUNTABILITY DO PARECER PRÉVIO
0	0 PONTO	INEXISTENTE
1	20 PONTOS	MUITO BAIXO
2	40 PONTOS	BAIXO
3	60 PONTOS	MÉDIO
4	80 PONTOS	MUITO ALTO
5	100 PONTOS	MÁXIMO

Quadro 2- Escala de Desempenho de Accountability

Fonte: elaborado pelos autores

ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Conforme proposto, foram reunidos os Pareceres Prévios de dezenove Municípios baianos componentes da amostra, de 2014, foram analisados seus conteúdos e identificados, nos referidos documentos, o atendimento ou não dos indicadores aptos para avaliação da *accountability*.

No que concerne ao atendimento dos indicadores das dimensões de análise propostos neste estudo, observa-se que não houve o atendimento integral aos indicadores, em nenhum dos processos de prestações de contas estudados. Sequer houve parecer prévio que tivesse atingindo 80 pontos, com o atendimento de quatro indicadores simultaneamente.

Em termos de pontuação, a média verificada de desempenho para os Pareceres Prévios foi de 40 pontos, muito abaixo da pontuação máxima que seria de 100 pontos. Portanto, na média, foram atendidos dois indicadores por Parecer Prévio.

O resultado médio do potencial de *accountability* dos Pareceres Prévios estudados situou-os no nível percentual mais próximo do baixo nível de *accountability*.

Os indicadores que atingiram os piores resultados de atendimento global na pesquisa foram o da transparência e o da avaliação de programas. O primeiro não foi cumprindo por qualquer dos Pareceres Prévios, enquanto o segundo foi cumprido apenas pelo Parecer Prévio de um município.

Quanto ao indicador da transparência, não houve o atendimento em nenhum dos processos de prestações estudados. Esse baixo desempenho do Tribunal no atendimento ao indicador da transparência da atividade de fiscalização foi captado também na pesquisa efetivada por Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020), na qual a Corte baiana atingiu apenas 31% no nível de atendimento, no universo de 100% possíveis.

No que concerne à avaliação de programas, verificou-se, nos 19 Pareceres Prévios estudados, que em apenas um caso (5% do total), houve exame mais acurado por parte do tribunal em relação à verificação do atendimento, já que o tribunal apontou como irregular a apresentação do Plano Plurianual desacompanhado de indicadores para medição do

desempenho da administração.

A análise dos Pareceres Prévios, no entanto, revelou que os apontamentos do tribunal se restringiram à existência formal destes documentos, bem como da comprovação de que a lei que os instituiu atendeu ao princípio da publicidade.

No outro extremo da escala de desempenho, tem-se o indicador da responsabilização para o qual foi registrado o seu atendimento em 16 dos 19 casos estudados, totalizando um percentual de atendimento de 84% dos Pareceres Prévios.

Já no indicador da tempestividade da apreciação das contas, que se considerou atendido quando a apreciação das contas ocorreu dentro do prazo estabelecido de 15 de dezembro de 2015. Dos dezenove pareceres prévios estudados, comprovou-se o atendimento em 10, o que representa 52% de atendimento.

Deve-se ressaltar que, no tocante ao indicador denominado de iniciativa, definido como a determinação do tribunal de realizar auditorias e inspeções nas contas governamentais e com isso, aprofundar a análise das mesmas, mesmo que não esteja legalmente obrigado a fazê-lo, verificou-se na amostra coletada, foram atendidos em onze dos dezenove casos estudados, 58%.

Embora esse percentual de atingimento pareça um tanto quanto alto, traz consigo um complicador: como foi necessário aprofundar a análise das contas com a realização de auditorias e inspeções, o Parecer Prévio foi emitido, para atender ao prazo constitucional, sem considerar em seu mérito, resultado da apuração que foi proposta.

CONCLUSÃO

Realizada a análise dos Pareceres Prévios emitidos pelo tribunal, verificou-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia não atingiu o grau máximo de *accountability* nos referidos documentos, de acordo com os indicadores propostos no estudo, estando muito abaixo do máximo possível.

Neste cenário, o indicador da responsabilização na apreciação das contas foi o que obteve o melhor resultado, com atingimento em 16 (85%), em dezenove dos pareceres prévios. No outro extremo da tabela, o indicador da transparência foi o que obteve pior resultado, porque em nenhum caso foi constatada a disponibilização integral da prestação de contas aos cidadãos.

O baixo cumprimento do indicador da transparência é deletério para o Tribunal porque a falta de transparência nos processos de prestações de contas foi apontada por Lino e Aquino (2020) como obstáculo ao exercício do controle social das atividades de auditoria pela sociedade e por oportunizar a realização de más práticas institucionais, como a reversão imotivada de pareceres prévios que recomendavam à rejeição de contas.

No que concerne à tempestividade, dos dezenove casos estudados, em 10 (52%), comprovou-se o atendimento ao indicador, portanto, na maioria dos casos.

Por outro lado, comprovou-se que alguns municípios tiveram suas contas aprovadas com ressalvas, mas não houve a imputação de penalidades ao gestor pelo descumprimento à legislação, fato que pode denotar desrespeito do tribunal a sua própria legislação.

Verificou-se que o tribunal não executa a fiscalização do cumprimento de objetos e metas das administrações municipais, além de não disponibilizar à população as informações completas, referentes ao julgamento das contas que resultaram na emissão dos Pareceres Prévios das Prefeituras dos municípios do Estado da Bahia.

No que tange ao indicador escolhido para avaliar a capacidade de incitava do Tribunal em fiscalizar os Municípios, foi constatado o descumprimento do indicador em cerca de metade dos pareceres prévios. No entanto, nestes processos em que o Tribunal necessário o aprofundamento de sua fiscalização, houve descumprimento dos demais de indicadores da tempestividade e da responsabilização, já que a decisão acarretou no atraso na apreciação das contas e pode resultar na impunidade do Prefeito no cometimento de graves irregularidades, que não serão registradas no parecer prévio.

Ademais, não realizando sua tarefa na plenitude, os tribunais de contas comprometem todo o trabalho de julgamento das contas a ser realizado pelo Poder Legislativo, e, consequentemente entregam a sociedade menos do que ela espera no tocante à fiscalização dos recursos públicos.

De uma forma geral, essas constatações denotam a preocupação do órgão em cumprir o aspecto formal da prestação de contas, sem ocupar-se do seu conteúdo. Conclui-se, portanto, que é necessária uma mudança nos métodos de trabalho nas Cortes de Contas no sentido de que elas persigam o grau máximo de desempenho na fiscalização dos recursos públicos, embora os estudos realizados por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), além da pesquisa realizada por Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) indicarem que a resistência à mudança tem superado a inovação nestas organizações.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de Oliveira. Accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Possíveis Consequências para o desenvolvimento local. RBDP – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 2, n. 2, p. 43-57, jul/dez. 2013.

BEZERRA, Mariúcha Nóbrega; APOLINÁRIO, Ana Karoliny Nascimento. Accountability em Pareceres Prévios do Tribunal de Contas da Paraíba. Trabalho apresentado no XI Congresso de Contabilidade da Universidade de são Paulo. 21/23 de jul. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N.º 01/92 a 91/2016, Pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº 01 a 06/94. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 966-A. CREA um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da Republica. http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html. Acesso 31 jul de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso 18 mar de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Aceso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683impressao.htm. Acesso 31 jul de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm. Acesso 31 jul de 2017.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 329/2013. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AD7ECBC5AE3DE4CEBDCC12282803D392.proposicoesWebExterno. Acesso 01 de maio de 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Tribunais de Contas: instituição pública de berço constitucional. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 13 a 25, set 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 4 Ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador. Juspodivm, 2010.

FABRINI, Fábio. 80% dos Conselheiros vieram da política. Universo On Line. Postado em 02 de abril de 2017. Disponível em https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/04/02/80-dos-conselheiros-de-contas-vieram-da-politica.htm? Acesso em 01de maio de 2017

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e competência. 2. Ed. Belo Horizonte. Fórum, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *Accountability* e política da publicidade. Lua Nova. São Paulo, 84: 65-94. 2011.

GÓIS, Chico. Em tribunais de contas pelo país, 23% dos conselheiros respondem ações na Justiça. O Globo. Matéria publicada em 20 de jul de 2014. Disponível em http://oglobo.globo.com/brasil/em-tribunais-de-contas-pelo-pais-23-dos-conselheiros-respondem-acoes-na-justica-13317375#ixzz4fvS4y7KA. Acesso 02 de mai de 2017

GRACILIANO, Erivelton Araújo; FILHO, José Cláudio Moreira; NUNES, Alessander de Paiva; PONTES, Fernando Cézar de Melo; ZAMPA, Fabrício Felício. *Accountability* da Administração Pública Federal: Contribuições das Auditorias Operacionais do TCU. Revista Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v 12, n 47, p. 43-51, jan/mar 2010.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 39-53, set. 2011.

GUERRA. Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2 ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

KONDO, Seiichi. Promovendo o Diálogo para fortalecer a boa Governança. Transparência e Responsabilização no Setor Público / Seiichi Kondo...(et al.) – Brasília: MP, SEGES, 2002. 294 P

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos Tribunais de Contas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54(2): 220-242, mar.-abr. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 43(4): 739/72, JUL. AGO. 2009.

O´DONNELL, Guilhermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, edição n° 44, p. 27- 54. 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 5.ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2013. P. 651

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita. *Accountability:* já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, nov./dez.2009.

PUCCIONI, Felipe Galvão. Capacidades e Performances dos Tribunais de Contas no Brasil. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro 2016.

RIBAS, Ricardo André Cabral. Do mural à blogosfera. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, ano 1, n.0, p. 109-113, set 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização de *accountability* em Pareces prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Revista de Adm. Pública. Rio de Janeiro 47(4) 901-25, jul/ago. 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: Modelos de Análise e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília v. 14. n. 2 p. 82-97, mai/ago. 2011.

ROCHA, Diones Gomes; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54(2): 201-219, mar.-abr.2020.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; COSTA, Rafael Neubern Demarcchi. A Composição dos Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro. Tribunais de Contas; temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros substitutos / Coordenador Luiz Henrique Lima; prefácio de Marcos Benquerer Costa. – Belo Horizonte. Fórum 2014.

SILVA, Carlos Átila Álvares da Função dos Tribunais de Contas. Fiscalização dos Gastos Públicos no Brasil. – Brasília: Tribunal de contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas de União: o papel da instituição da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000. Disponível em http://www.academia.edu/3810444/Bruno_Wilhelm_Speck_Inova%C3%A7%C3%A3o_e_rotina_no_Tribunal_de_Contas_da_Uni%C3%A3o. Acesso 15 de mar. 2017.

TEIXEIRA, Matheus; SOUZA, Renato. Em 20 das 27 unidades da Federação há denúncias contra conselheiros. Levantamento do Correio revela que em 20 das 27 unidades da Federação há denúncias de malfeitos contra conselheiros dos tribunais de contas. No Rio, cinco dos sete julgadores estão atrás das grades. Correio Brasiliense. Matéria postada em 01/04/2017. Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/04/01/internas_polbraeco,585323/em-20-das-27-unidades-da-federacao-ha-denuncias-contra-conselheiros.shtml. Acesso em 02 de maio de 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2004.

CAPÍTULO 10

ESCOLARIDADE DOS GESTORES MUNICIPAIS E A APROVAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS: EVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ

Data de aceite: 01/03/2021

Délio Amaral Viana

Aridelmo José Campanharo Teixeira

RESUMO: Este trabalho teve como objetivo verificar se escolaridade dos gestores municipais paraenses é um fator determinante para a aprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) no período de 2009 a 2015. A metodologia utilizada nesse trabalho foi a pesquisa quantitativa que, por meio de dados secundários do TCM/PA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, criou-se uma regressão para verificar o efeito da escolaridade dos gestores municipais na aprovação de suas contas (gestão e governo) pelo TCM/PA. Os valores encontrados na regressão de Aprovação das contas de governo mostraram na primeira regressão aceita-se que existe uma relação positiva entre a escolaridade dos gestores municipais e a aprovação de suas contas pelo TCM/PA. Enquanto, na segunda, rejeita-se essa hipótese. Os resultados indicaram, também, que a *Accountability* no Estado do Pará ainda é incipiente (em média 70% dos municípios paraenses não tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA). Além disso, os presentes resultados indicaram a insuficiência do TCM/PA no apoio do controle da administração pública paraense, devido, talvez, a grande extensão geográfica do Estado do Pará (segundo maior estado do Brasil).

PALAVRAS - CHAVE: Tribunal de Contas; Escolaridade do Gestor Público; Estado do Pará; *Accountability*.

ABSTRACT: This work aimed to verify if the education of the municipal managers of Pará is a determining factor for the approval of their accounts rendered by the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Pará (TCM/PA) in the period from 2009 to 2015. The methodology used in this work was quantitative research which, using secondary data from TCM/PA, Brazilian Institute of Geography and Statistics and the Federation of Industries of Rio de Janeiro, created a regression to verify the effect of schooling on municipal managers in approval of its accounts (management and government) by TCM/PA. The values found in the Approval regression of government accounts showed that in the first regression it is accepted that there is a positive relationship between the education of municipal managers and the approval of their accounts by the TCM / PA. While, in the second, this hypothesis is rejected. The results also indicated that Accountability in the State of Pará is still incipient (on average 70% of the municipalities in Pará have not been accountable to TCM/PA). In addition, the present results also indicated the insufficiency of TCM/PA in supporting the control of the Pará public administration, perhaps due to the great geographical extension of the State of Pará (the second largest state in Brazil).

KEYWORDS: Court of Auditors; Education of the Public Manager; Pará State; Accountability.

1 | INTRODUÇÃO

A boa governança dos recursos públicos é medida por práticas de *accountability* que envolvem a prestação de contas, a democratização e a transparência das ações dos gestores públicos com o propósito de inibir condutas corruptas e contribuir ao exercício da democracia (Cameron, 2004; Kaufmann; Kraay e Mastruzzi, 2005). Dessa forma, como o gestor público é responsável pela administração desses recursos, as práticas de *accountability* são um dever indissociável do exercício de sua função pública, devendo ser fiscalizado pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas (Silva, 2004; Kohama, 2006).

Segundo Manin et al. (1999), a qualidade das informações da gestão pública (orçamentária, contábil e financeira) contribui à *accountability* no âmbito da exigência de dados fidedignos na prestação de contas, uma vez que, a assimetria de informação entre os gestores públicos e a sociedade pode gerar problemas de governança e de equilíbrio entre as receitas e gastos públicos no longo prazo. Neste sentido, Davies (1999) destaca que a transparência da gestão pública a sociedade será mais eficiente e confiável quando analisada pelo controle externo.

A relação entre o ato de gerir recursos públicos e a fiscalização de seu uso pelo controle externo é o cenário deste trabalho. Melo e Pereira (2011), demonstraram em sua análise sobre a apreciação das contas públicas pelos Tribunais de Contas brasileiros que um número expressivo destas receberam pareceres negativos e foram consideradas como irregulares, sendo esta uma realidade presente na maioria dos municípios brasileiros. Portanto, entender por que isto ocorre é de suma importância, uma vez que se está analisando índices de boa governança, voltados ao equacionamento entre as receitas e despesas públicas no longo prazo frente à crescente demanda social.

Nesse sentido, esse trabalho, como complemento as pesquisa científicas existentes sobre o tema, busca ir além de uma investigação de métricas contábeis (Lopes et al. , 2008) ou fatores socioeconômicos (Reverêdo; Silva, 2005; Ott et al., 2010; Kruger et al., 2012), com a agregação do capital humano, com o objetivo de investigar se a escolaridade dos gestores públicos influencia na aprovação das contas (de gestão e de governo) públicas dos municípios paraenses pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) no período de 2009 a 2015.

Segundo Becker (1993), o capital humano está ligado a um conjunto de competências produtivas obtidas por uma pessoa por meio da acumulação de conhecimentos. Segundo esse autor, o grau de capital humano de uma população pode influenciar o crescimento econômico de um país de vários modos, com o aumento da produtividade, dos lucros, do fornecimento de maiores conhecimentos e habilidades, e também, por meio da resolução de problemas e superação de dificuldades regionais, contribuindo com a sociedade de modo individual e coletivo.

Assim, a qualificação e o conhecimento prévio o que é administrado pode ser relevante para uma melhor gerência dos recursos públicos e sua prestação de contas (Ingraham; Donahue, 2000; Afonso, 2009; Ott et al., 2010; Velten, 2015). Além disso, no debate sobre *accountability* e controle externo a construção de um quadro da *accountability* no Estado do Pará pode contribuir a resolução de problemas e superação de dificuldades no âmbito da gestão local dos municípios paraenses e, de forma geral, contribuir ao desenvolvimento de práticas de *accountability* na gestão pública dos municípios brasileiros.

A metodologia utilizada nesse trabalho foi a pesquisa quantitativa que, por meio de dados secundários do TCM/PA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, montou-se uma regressão para verificar o efeito da escolaridade na aprovação das contas (de governo e de gestão) prestadas pelos gestores municipais paraenses ao TCM/PA no período de 2009 a 2015. Nessa regressão, a variável dependente será representada pela Aprovação das Contas da Gestão e das Contas do Governo (A_gov).

A Constituição Federal de 1988 separou o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo do das contas de gestão dos ordenadores de despesas. De um lado o Tribunal aprecia as contas de governo referente a conduta do gestor público. E de outro, quanto as contas de gestão, ele julga os atos dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos da administração direta e indireta, para verificar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa (Furtado, 2007).

Os resultados destas regressões evidenciaram que no modelo A_gest a Escolaridade, o Gasto em Saúde, o Produto Interno Bruto e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal são estatisticamente significativos. Enquanto, no modelo A_gov somente o PIB foi significativo. Pelas evidências expostas, no primeiro modelo, aceita-se que existe uma relação positiva entre a escolaridade dos gestores municipais e a aprovação de suas contas pelo controle externo. Enquanto, na segunda regressão se rejeita.

Vale ressaltar que os resultados desta pesquisa indicaram, também, que no Estado do Pará a *accountability* ainda é incipiente (de 2009 a 2015 em média 70% dos municípios paraenses não tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA regularmente). Além disso, dado o papel dos Tribunais de Contas de zelar pelo funcionamento da Administração Pública, os presentes resultados indicam, também, a insuficiência do TCM/PA no apoio ao controle externo da administração pública paraense, devido, talvez, a grande extensão geográfica do Estado do Pará (segundo maior estado do Brasil) (Diniz *et al.,* 2004; Lopes et al., 2008).

A principal contribuição deste trabalho é identificar se a escolaridade dos gestores públicos pode influenciar na aprovação das contas (de gestão e de governo) dos municípios paraenses pelo Tribunal de Contas, que é confluente não só na literatura, mas também, com a construção de um quadro da *accountability* no Estado do Pará, como contribuição

ao desenvolvimento dessa prática na governança dos recursos públicos dos municípios brasileiros, dado a necessidade da superação de dificuldades regionais presente no Brasil.

2 I ACCOUNTABILITY E CONTROLE EXTERNO: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

O conceito de *accountability* surgiu conectado à noção de controle (Pessanha, 2007; Smyth, 2012). Segundo Pessanha (2007), a partir de uma síntese histórica do surgimento da ideia de *accountability*, a noção de controle teve um papel central na sua formulação, uma vez que "motivou todo o constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX" (p.114), além de elucidar, primariamente, formas de restrições ao poder do gestor, o que influenciou a construção deste conceito na contemporaneidade. Em consonância Smyth (2012) ressalta que o controle é um instrumento necessário para formalizar o conceito de accountability, uma vez que, sem ele, ela desenvolveria meramente a função de responsabilidade e transparência na gestão fiscal, sem está condicionada a qualidade e a confiança das ações desenvolvidas e informações repassadas.

Nesse sentido, conforme Araújo (2010), a *accountability* é um fator determinante ao grau de governança democrática, sendo uma condição necessária à existência da democracia, visto que, a não presença de controle tenderia ao seu desaparecimento. Uma vez que a *accountability* promove a transparência das contas públicas dos gestores à sociedade, o que permite que o controle social tenha clareza destas ações e possam buscar resultados melhores na gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, a noção de *accountability,* como um processo contínuo envolvendo transparência, prestação de contas e responsabilização, traz duas conotações básicas: *answerability* e *enforcement*. O primeiro concerne à obrigação/responsabilidade dos gestores públicos de informar sobre seus atos. Enquanto, a conotação de *enforcement* está relacionada a capacidade das agências de controle de impor sanções sobre os detentores de poder que violam seus deveres públicos (Schedler, 1999).

Na noção *accountability* de conotação de *enforcement,* Torres (1998), Diniz *et al* (2004), Lopes et al. (2008) e Velten (2015), ressaltam a função dos Tribunais de Contas de zelar pelo funcionamento da Administração Pública brasileira por meio da análise e julgamento das contas dos gestores públicos. Posteriormente, após a análise destas contas, os Tribunais aferem um grau de confiabilidade aos relatórios contábeis produzidos e emitem o seu parecer acerca das contas públicas apreciadas e, assim, permitem o aperfeiçoamento contínuo da administração pública brasileira (Revorêdo *et al,* 2004; Lopes et al., 2008).

A Constituição Federal de 1988 separou o julgamento político das contas de governo dos chefes do Executivo do julgamento técnico das contas de gestão dos ordenadores de despesa. De um lado o Tribunal aprecia as contas de governo referente a conduta do gestor

público. E de outro, quanto as contas de gestão, ele julga os atos dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos da administração direta e indireta, para verificar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa (Furtado, 2007).

Assim, o julgamento das contas de governo focaliza na conduta do gestor em exercício quanto ao planejamento, organização e controle das políticas públicas em consonância as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) propostas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo (Furtado, 2007). Enquanto, no julgamento das contas de gestão o Tribunal verifica se o ente público cumpriu os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual, da Lei Orgânica do município, da Lei de Improbidade (Lei nº 8429/1992), da LRF (Lei nº 101/2000), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), entre outras leis que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à gestão em exame.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas pode apreciar as contas municipais e emitir parecer prévio sobre estas. Esse parecer prévio consiste em uma avaliação de caráter geral e fundamentada sobre o exercício orçamentário, onde aponta-se, caso estejam presentes, as irregularidades e as recomendações quanto as contas prestadas pelos gestores públicos ao controle externo (TCU, 2019).

Dessa forma, no controle externo o Tribunal de Contas tem um papel de suma importância na Administração Pública, pois a partir de seu acompanhamento das contas públicas ele garante o aperfeiçoamento (eficaz e eficiente) das atividades exercidas pelos gestores públicos das subunidades brasileiras. Além disso, ele pode ser considerado como um mecanismo relevante ao aperfeiçoamento da democracia, bem como configura, atualmente, na gestão pública um avanço da *accountability* no Brasil (Mariz, 2006; Lopes et al., 2008).

2.1 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), instituição pública de controle externo, tem o propósito de fiscalizar a utilização dos recursos públicos dos 144 municípios paraenses. O Tribunal aprecia as contas de governo dos chefes do Executivo e julga, na conta de gestão, os atos dos gestores e demais responsáveis, por recursos públicos da administração direta e indireta, para verificar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa (TCM/PA, 2019).

De acordo com o Regimento Interno do TCM/PA, as prestações de contas podem ser apreciadas e receberem três pareceres distintos:

- Regulares: quando estiverem de acordo com os demonstrativos contábeis e com o atendimento das metas e objetivos previstos nos instrumentos de planejamento;

- Regulares com ressalva: quando evidenciarem improbidades que não são da-

nosas à execução do programa, ato ou gestão;

- Irregulares: quando apresentarem omissão na responsabilidade de prestar contas; grave infração à norma legal; e desvio de dinheiros ou bens públicos.

No período de 2009 a 2015, no âmbito, da Apreciação das contas de governo, o TCM/PA apreciou em média as contas de 38 municípios paraenses. Enquanto, em média 106 municípios não tiveram suas contas apreciadas. Além disso, ao longo desse período, houve uma redução das contas apreciadas pelo TCM/PA, em 2009 ele apreciou 50 contas municipais, em 2015, somente 25 contas. Assim, enquanto, em 2009 ele apreciou 35% das contas de governo, em 2015, 83% (n=119) dos municípios paraenses não tiveram suas contas apreciadas.

Quanto ao parecer de apreciação das contas de governo dos municípios paraenses, em 2009 dos 50 municípios que tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA, 20% (n=10) recebeu parecer de regulares, 24% (n=12) de regulares com ressalva, 50% (n=25) de irregulares e 6% (n=3) receberam outro parecer, como retirado de pauta, pedido de vista. Ao mesmo tempo que, 65% (n=90) dos municípios paraenses não tiveram suas contas apreciadas pelo tribunal (Figura 1).

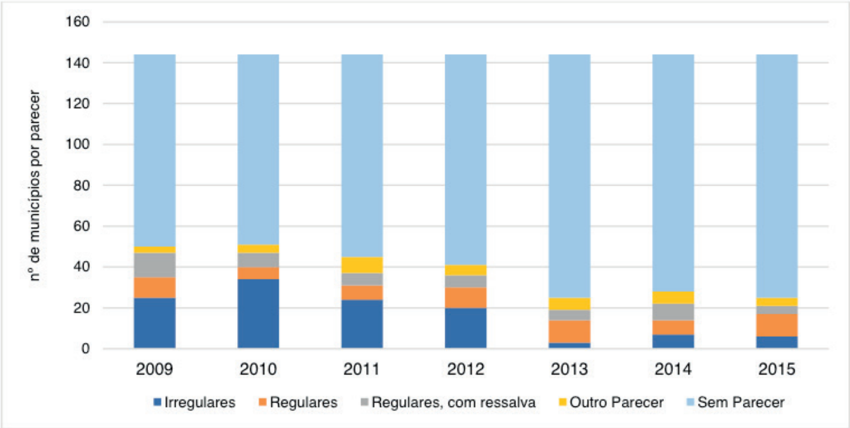


Figura 1: Apreciação de Contas do Governo dos municípios paraenses no período de 2009 a 2015

Fonte: TCM/PA, 2020. Elaborado pelo autor.

Conforme Figura 1, em 2010, os 51 municípios que tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA receberam os seguintes pareceres: 12% (n=7) de regulares, 14% (n=6) de regulares com ressalva, 66% (n=34) de irregulares. Em 2011, o parecer das 45 contas apreciadas foram: 16% (n=7) de regulares, 13% (n=6) de regulares com ressalva e 53% (n=24) de irregulares. Em 2012, o parecer das 41 contas apreciadas foram: 24% (n=10) de

regulares, 15% (n=6) de regulares com ressalva e 49% (n=20) de irregulares. Em 2013, o parecer das 25 contas apreciadas foram: 44% (n=11) de regulares, 20% (n= 5) de regulares com ressalva e 12% (n=3) de irregulares. Em 2014, o parecer o parecer das 28 contas apreciadas foram: 25% (n=7) de regulares, 29% (n=8) de regulares com ressalva e 25% (n=7) de irregulares. Em 2015, o parecer das 25 contas apreciadas foram: 44% (n=11) de regulares, 16% (n= 4) de regulares com ressalva e 24% (n=6) de irregulares.

No âmbito, da Apreciação das contas de gestão no período de 2009 a 2015 houve uma oscilação das contas municipais paraense apreciadas pelo TCM/PA. Ao longo desse período ele apreciou respectivamente a conta de 50, 19, 45, 41, 56, 20 e 3 municípios. Vale ressaltar também que 2013, foi o ano que o TCM/PA julgou mais contas públicas e que depois desse ano houve uma queda contínua dos número de contas municipais apreciadas. O resultado foi mais crítico no ano de 2015, onde 98% (n=141) dos municípios paraenses não tiveram suas contas julgadas pelo Tribunal.

Quanto ao parecer de julgamento das contas de gestão dos municípios paraenses, em 2009 dos 50 municípios que tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA, 2% (n=1) recebeu parecer de regulares, 32% (n=16) de regulares com ressalva, 60% (n=30) de irregulares e 6% (n=3) receberam outro parecer. Ao mesmo tempo que, 65% (n=94) dos municípios paraenses não tiveram suas contas julgadas pelo tribunal (Figura 2).

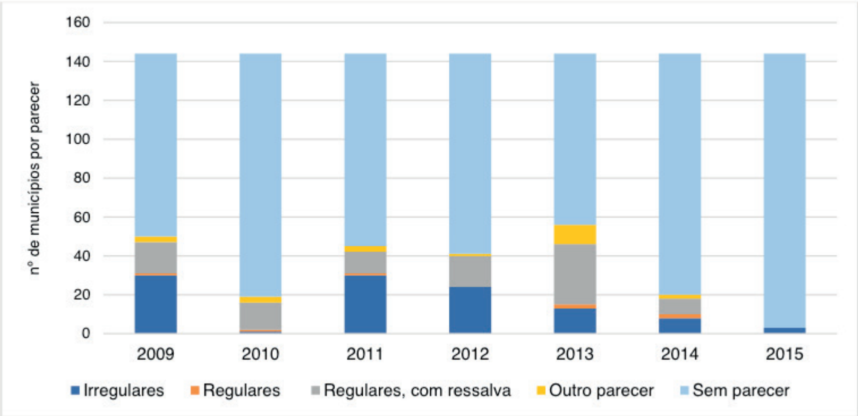


Figura 2: Julgamento das Contas da Gestão dos municípios paraenses no período de 2009 a 2015

Fonte: TCM/PA, 2020. Elaborado pelo autor.

Segundo Figura 2, em 2010, o parecer das 19 contas julgadas dos municípios paraense pelo TCM/PA foram: 5% (n=1) de regulares, 74% (n=14) de regulares com ressalva, 5% (n=1) de irregulares. Em 2011, o parecer das 45 contas julgadas foram: 2%

(n=1) de regulares, 24% (n=11) de regulares com ressalva e 67% (n=30) de irregulares. Em 2012, o parecer das 41 contas julgadas foram: 0% (n=0) de regulares, 39% (n=16) de regulares com ressalva e 59% (n=24) de irregulares. Em 2013, o parecer das 56 contas julgadas foram: 4% (n=2) de regulares, 55% (n= 31) de regulares com ressalva e 23% (n=13) de irregulares. Em 2014, o parecer o parecer das 20 contas julgadas foram: 10% (n=2) de regulares, 40% (n=8) de regulares com ressalva e 40% (n=8) de irregulares. Em 2015, 141 municípios paraense não tiveram suas contas julgadas pelo TCM/PA e o parecer das 3 contas apreciadas foi de irregulares.

Assim, os resultados indicam, tanto na Apreciação das contas de gestão quanto das contas de governo no período de 2009 a 2015, que embora as práticas de *accountability* sejam consideradas como um avanço na administração pública brasileira, no Estado do Pará ela ainda é incipiente (no período de 2009 a 2015 em média 70% dos municípios paraenses não tiveram suas contas apreciadas pelo TCM/PA regularmente e, das que foram apreciadas a maioria receberam o parecer de irregular, principalmente, nas contas apreciadas do governo).

Nesse sentido, esse trabalho, como complemento as pesquisa científicas existentes sobre o tema, busca ir além de uma investigação de métricas contábeis (Lopes et al. , 2008) ou fatores socioeconômicos (Reverêdo; Silva, 2005; Ott et al., 2010; Kruger et al., 2012) e estabelece uma proposta de agregar o capital humano para investigar se a escolaridade dos gestores públicos influencia na aprovação das contas públicas dos municípios paraenses pelo TCM/PA no período de 2009 a 2015. Uma vez que um conhecimento prévio sobre o que é administrado pode ser relevante para uma melhor gerência dos recursos públicos e sua prestação de contas (Ingraham; Donahue, 2000; Afonso, 2009; Velten, 2015).

2.1.1 Gestão Pública e a Escolaridade dos Gestores Municipais

Com a Constituição Federal de 1988, houve um redesenho do papel dos municípios brasileiros. Nesse novo cenário os municípios passaram a ter mais autonomia como ente federativo e a gestão municipal passou a ter destaque na definição e execução de políticas públicas, o que aumentou a demanda por um nível maior de organização administrativa. Diante disso, o desenvolvimento de estudos que abrangem tal nível de governo revela-se como de grande relevância dentro da área da Gestão Pública (Souza, 2005).

Segundo Souza (2005), após 1988, os municípios brasileiros passaram a ter eleição direta do Prefeito e dos vereadores, que são incumbidos de se auto organizarem por meio de Leis Orgânicas Municipais e de legislar sobre assuntos reservados de forma exclusiva. Pelo artigo 30 da CF, os municípios possuem autonomia administrativa (organização, regulação e execução de serviços sob sua tutela e delimitação de sua estrutura interna) e financeira (arrecadam e instituem tributos sobre a propriedade urbana, serviços não cobertos pelo imposto estadual (ICMS) e pela transferência para realizar gastos).

Além disso, pelos artigos 158 e 159 da CF, os municípios passaram a dispor de transferências constitucionais que reforçaram seu novo papel na Federação, com ampliação do percentual de repasse e redistribuição do Fundo de Participação dos Municípios: 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ou 100% caso assuma sua cobrança), 50% do valor arrecado do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e um percentual da arrecadação do ICMS, consoante regras de divisão determinadas em cada Estado.

O artigo 165 da CF define que os municípios devem aprovar o PPA, LDO e LOA. O artigo 182 disciplina que cabe aos municípios executarem a política de desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de seus habitantes. Complementarmente, o artigo 23 define várias competências comuns entre a União, estados e municípios. Assim, ao instituir uma Federação trina, o Brasil ampliou a autonomia municipal, mas também aumentou suas atribuições e competências.

Esse novo papel dos municípios brasileiros passou a demandar uma maior capacidade administrativa: a descentralização de políticas incrementou as demandas de organização e prestação de serviços locais (Ingraham; Donahue, 2000). E no tocante aos mecanismos de *accountability*, observou-se uma crescente responsabilização dos gestores municipais pelo desempenho alcançado na gestão pública (Afonso, 2009). Diante disso, observa-se que um conhecimento sobre o que é administrado e suas decorrências são relevantes para uma melhor gerência dos recursos públicos e prestação de contas dos mesmos (Velten, 2015).

Baseado nisso, este trabalho tem o propósito de verificar se a escolaridade dos gestores públicos é um fator determinante para aprovação das contas prestadas por esses ao TCM/PA. Já que, acordo com a Secretária da Fazenda mais de 80% dos municípios brasileiros descumprem índices básicos estabelecidos na LRF, onde o conhecimento sobre gestão pública pode contribuir para o cumprimento de elementos básicos estabelecidos na legislação. Nesse sentido, faz-se a seguinte suposição:

H1: Existe relação positiva entre a escolaridade dos gestores municipais paraenses e a aprovação de suas contas pelo TCM/PA.

3 | METODOLOGIA

Este trabalho teve como objetivo verificar se a escolaridade dos gestores municipais paraenses é determinante para a aprovação de suas contas pelo TCM/PA no período de 2009 a 2015. A pesquisa é de natureza quantitativa, descritiva e com regressão logística. Foram utilizados dados dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do Estado do Pará. O período foi escolhido devido à disponibilidade de dados públicos das variáveis estudadas. As regressões foram estimadas no *software* STATA.

No que diz respeito à coleta de dados, as informações referentes as prestações de

contas e o percentual de gastos em educação, saúde e pessoal, dos municípios paraenses foram extraídas do endereço eletrônico do TCM/PA; os dados referentes a qualificação dos gestores municipais do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no sistema *DivulgaCand*; os dados sobre o PIB *per capita* municipal no Sistema do IBGE de Recuperação Automática (SIDRA); enquanto, o dado do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi extraído do site da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro.

As séries temporais do PIB *per capita*, gastos em saúde, educação e com pessoal do período foram atualizadas pelo IPCA para referência de 2015 e, foram demonstrados em logaritmo natural, com vistas a diminuir a dispersão dos dados.

3.1 Modelo

Para testar a Hipótese de que a escolaridade dos gestores públicos influencia positivamente na aprovação de suas contas prestadas ao TCM/PA, conforme Ingraham e Donahue (2000), Souza (2005), Afonso (2009), Velten (2015) e Milanezi (2016), dois modelos econométricos, que são distintos entre si, apenas quanto a variável explicativa a Aprovação das contas públicas pelo TCM/PA, que será representada no primeiro pela apreciação das contas de governo e no segundo pelas contas de gestão, sendo a variável explicativa a escolaridade dos gestores municipais e as variáveis de controle os gastos em educação, saúde e com pessoal, o IFDM e o PIB *per capita*, a serem utilizadas na regressão a seguir:

$$A_{it} = \beta_0 + \beta_1 EG_{it} + \beta_2 SAUDE_{it} + \beta_3\, EDUC_{it} + \beta_4 PESSOAL_{it} + \beta_5 PIB_{it} + \beta_6 IFDM_{it} + \beta_7 POP_{it} + \varepsilon_{it}$$

A variável a ser explicada no modelo é uma variável *dummy* que corresponde ao resultado da aprovação das contas municipais pelo TCM/PA (A_{it}) apresentada conforme Ott et al. (2010; 2011) e Velten (2015). Nesse sentido, a variável A_{it} indica a aprovação das contas pelo TCM/PA do *i-ésimo* município no ano t: que será 1 para as contas aprovadas (com parecer regular) ou 0 nos demais casos. Além disso, a variável dependente A_{it}, é representada num modelo pela Aprovação de Contas da Gestão (A_gest_{it}) e no outro pela do Governo (A_gov_{it}).

A variável explicativa (EG_{it}) do modelo é uma variável *dummy* que corresponde a um quando o prefeito tem curso superior ou pós graduação e zero nos demais casos. O coeficiente $\beta 1$ indica o efeito desta variável. Como resultado, espera-se que este coeficiente tenha um efeito positivo na aprovação das contas públicas pelo TCM/PA, uma vez que o conhecimento científico pode ser um mecanismo proveitoso para administração pública (Ingraham e Donahue, 2000; Souza, 2005; Afonso, 2009; Velten, 2015; Hoitash et al., 2016).

Quanto as variáveis de controle, foram escolhidos por possuírem amplo mapeamento na literatura os seguintes controles: os gastos em educação ($EDUC_{it}$), com pessoal ($PESSOAL_{it}$) e saúde ($SAUDE_{it}$), conforme Revorêdo e Silva (2005); Fioravante

et al. (2006); Lopes et al. (2008); Ott et al., (2010; 2011); Velten (2015); Milanezi (2016); o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal ($IFDM_{it}$), conforme Postali e Nishijima (2011).; e o PIB per capita (PIB_{it}), conforme Blanchard (1997), Ott et al., (2010), Ribeiro, Teixeira e Gutierrez (2010), Santos e Alves (2011), Postali e Nishijima (2011).

Os coeficientes *β3, β4, β5, β6 e β7* indica o efeito, respectivamente, das variáveis de controle citadas anteriormente, no modelo de aprovação das contas pelo TCM/PA. Espera-se que no resultado da aprovação das contas pelo TCM/PA, estes coeficientes tenham um efeito positivo.

As variáveis utilizadas no modelo seguem resumidas no quadro abaixo:

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	PROXY	REFERÊNCIA
A_{it}	Aprovação de contas pelo TCM/PA	Variável *dummy*: 1 para contas com parecer regular ou 0 nos demais casos.	Ott et al., (2010); Velten (2015); Milanezi (2016).
EG_{it}	Escolaridade do gestor municipal	Trata-se de uma *dummy* de valor 1 quando o prefeito possui curso superior ou 0 nos demais casos;	Ingraham; Donahue, 2000; Souza, 2005; Afonso, 2009; Velten (2015).
$SAUDE_{it}$	Gasto em Saúde	Gasto em Saúde pelo município dividido por sua Receita Corrente	Milanezi (2016)
$EDUC_{it}$	Gasto em Educação	Gasto em Educação pelo município dividido por sua Receita Corrente	Milanezi (2016)
$PESSOAL_{it}$	Gasto com Pessoal	Gasto com Pessoal pelo município dividido por sua Receita Corrente	Fioravante *et al*. (2006)
PIB_{it}	PIB Municipal per capita	Logaritmo da riqueza total produzida pelo município dividida pela população do município.	Revorêdo; Silva, 2005; Ott et al., (2010); Kruger et al., (2012)
$IFDM_{it}$	IFDM	IFDM do i-ésimo município no ano t;	Postali; Nishijima (2011); Revorêdo; Silva, 2005;
POP_{it}	População	Logaritmo da população do município	Ott et al., (2010);

Quadro 1: Variáveis Utilizadas No Modelo

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 Testes e análise de regressão

Num primeiro momento foi realizado a análise de correlação Pearson e o teste Fator de Inflação da Variância (FIV) para verificar se há uma forte correlação linear entre as variáveis explicativas (Wooldridge, 2003; Gujarati; Porter, 2011). A correlação de Pearson indiciou que as variáveis explicativas apresentaram entre si uma correlação fraca. Somente houve uma correlação forte (>0,5) entre as variáveis IFDM e PIB. Porém, o Teste FIV mostrou ausência de multicolinearidade entre as variáveis explicativas do modelo em estudo.

Para avaliar a qualidade de ajustamento das variáveis ao modelo, analisou-se a estatística do Pseudo R² (Gujarati; Porter, 2011). Os resultados dessa estatística indicaram que no modelo de aprovação das Contas da Gestão cerca de 27% das variáveis se ajustam

ao modelo e servem para explicá-lo. Enquanto, no modelo de fatores determinantes a aprovação das Contas do Governo somente 8% das variáveis se ajustam ao modelo e servem para explicá-lo. De maneira geral, os regressores apresentam pouco poder de explicação no modelo em estudo.

E por fim, utilizou-se o Teste Wald para verificar quais variáveis foram significativas no modelo e explicam a variação na apreciação das contas municipais pelo TCM/PA (Gujarati; Porter, 2011). Conforme resultado desse teste, todas as estatísticas deram significativas e concluiu-se que pelo menos um dos parâmetros estimados é estatisticamente diferente de zero.

Vale ressaltar também que, uma vez que os resultados da regressão probit eram mais condizentes com os efeitos marginais optou-se por ela, ao invés da regressão logit.

4 I RESULTADOS

Este trabalho tem como objetivo verificar se a escolaridade dos gestores municipais paraenses é determinante para a aprovação de suas contas (gestão e governo) pelo TCM/PA no período de 2009 a 2015. A Tabela 1 apresenta os resultados das Estatísticas Descritivas: média, desvio padrão, mínimo, mediana e máximo das variáveis delineadas no objetivo desta pesquisa.

Variáveis	Obs	Média	SD	min	p25	p50	p75	max
A_gov_{it}	489	0,1043	0,3059	0	0	0	0	1
A_gest_{it}	489	0,0123	0,1102	0	0	0	0	1
EG_{it}	489	0,3905	0,4884	0	0	0	1	1
$SAUDE_{it}$	489	4,1988	0,0490	1,0001	2,0456	3,1965	4,2689	5,3792
$EDUC_{it}$	489	5,4415	0, 1157	2,1879	3,3256	4, 4327	5,6342	6, 8659
$PESSOAL_{it}$	489	6,5352	0, 0884	3, 1933	3,7896	4, 5220	6,4563	8,1124
PIB_{it}	489	9,0862	0,5678	7,9340	8,905	9,0048	10,2338	11,6473
$IFDM_{it}$	480	0,5149	0,0819	0,3272	0,4325	0,5048	0,6438	0,7766
POP_{it}	489	10,3940	0, 9279	8,1026	9.804	10,3119	10.9188	14,1752

A_Gov é a Aprovação das contas de governo; A_Gest é o Julgamento das contas de gestão; EG é a escolaridade dos gestor municipal; SAUDE, gasto em saúde; EDUC, gasto em educação; PESSOAL, gasto com pessoal; PIB, log do Produto Interno Bruto Municipal per capita, IFDM é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Pop, população.

Tabela 1: Estatística Descritiva das variáveis do modelo

Fonte: Dados da Pesquisa, 2020

A Tabela 1 indica que em média das contas de governo apreciadas somente 10% receberam o parecer de regular. Enquanto, nas contas de gestão, somente 1% receberam o parecer de regular. Quanto, a escolaridade, em média 40% dos gestores que tiveram suas contas apreciadas possuíam graduação ou pós-graduação. Além disso, PIB per capita

médio destes municípios paraenses é de 9% e o IDFM médio (0,514858), que varia de 0 a 1, indica um índice de desenvolvimento regular dos municípios paraenses.

A Tabela 2 apresenta os resultados das regressões: representado num pela variável dependente Aprovação das Contas da Gestão () e no outro pela Aprovação das Contas do Governo (A_Gov_{it}).

Variáveis	A_gest_{it}	Marginal A_gest	A_gov_{it}	Marginal A_gov
EG_{it}	**0.7580****	**0,026113***	-0,2476	-0,0413136
	(2,01)	(1,65)	(-1,34)	(-1,34)
$SAUDE_{it}$	**6,1709*****	**0,2125977***	1,2206	0,2037124
	(2,61)	(1,80)	(0,68)	(0,69)
$EDUC_{it}$	-1,7243	-0,0594039	0,7657	0,1277865
	(-0,53)	(-0,53)	(0,81)	(0,81)
$PESSOAL_{it}$	-4,3783	-0,1508406	-1,0082	-0,1682493
	(-1,11)	(-1,00)	(-0,91)	(-0,91)
PIB_{it}	**-0,8958*****	**-0,0308628****	**0,4172****	**0,069625****
	(-3,17)	(-2,03)	(2,21)	(2,23)
$IFDM_{it}$	**5,3922****	**0,1857725***	-2,2479	-0,3751555
	(2,30)	(1,73)	(-1,55)	(-1,56)
POP_{it}	-0,0010	-0,0000347	0,0585	0,0097577
	(-0,01)	(-0,01)	(0,55)	(0,55)
Observações	316	316	480	480
Média FIV	2.13		2.13	
Teste Wald	50.83**		20,56**	
R-Pseudo	0.2669		0.0825	

A_Gov é a Aprovação das contas de governo; A_Gest é o Julgamento das contas de gestão; EG é a escolaridade dos gestor municipal; SAUDE, gasto em saúde; EDUC, gasto em educação; PESSOAL, gasto com pessoal; PIB, Produto Interno Bruto Municipal per capita, IFDM é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Pop, população.
Legenda: * p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01
Observação: entre parênteses se encontra a estatística z.

Tabela 2: Regressão Probit

Fonte: Dados da Pesquisa, 2020

Analisando os resultados da regressão de aprovação de constas da gestão, observa-se que as variáveis escolaridade, gastos em Educação, PIB e IFDM são estatisticamente significativas e influenciam no resultado da aprovação das contas dos municípios paraenses pelo TCM/PA. Enquanto, nos resultados da regressão das constas do governo, somente o PIB é estatisticamente significativo (Tabela 2).

No modelo de aprovação das contas de gestão, os resultados indicam que existe uma relação positiva significativa entre a escolaridade dos gestores municipais e a aprovação de suas contas pelo controle externo. Tal resultado corrobora com a literatura, que afirma que a escolaridade dos gestores municipais é um fator determinante para aprovação de contas municipais pelos órgãos de fiscalização e controle (Velten, 2015).

Enquanto, os resultados da regressão de aprovação das contas do governo indicaram que a escolaridade dos gestores municipais não tem uma relação significativa

com a aprovação dessas contas pelo TCM/PA. Porém, essa contradição pode ser explicada alternativamente pela Constituição Federal de 1988.

Com a Constituição Federal de 1988 houve um redesenho do papel dos municípios brasileiros. Nesse novo cenário os municípios passaram a ter mais autonomia como ente federativo e a gestão municipal como um todo (não só o gestor) passou a ter destaque na definição e execução de políticas públicas, o que aumentou a demanda por um nível maior de organização administrativa. Diante disso, as contas de gestão pode ser bem mais complexa do que as contas de governo e requerer um desenvolvimento do capital humano constante, o que justifica o resultado apresentado nestas regressões (Souza, 2005; Furtado, 2007).

Quanto, aos indicadores econômicos, no primeiro modelo (PIB e IFDM) e no segundo (PIB), são estatisticamente significativos e apontam que existe correlação entre o desempenho dos indicadores socioeconômicos e o parecer regular do TCM/PA. Tal resultado contrapõe os resultados da pesquisa de Reverêdo e Silva (2005), que apontaram que não existia correlação entre o desempenho dos indicadores socioeconômicos e as decisões do TCE/PE.

No âmbito da regressão de aprovação das contas de gestão, o PIB embora significativo tem um efeito negativo na aprovação de contas do TCM/PA: um aumento de 1%, *ceateris paribus*, no PIB do município reduz a possibilidade de aprovação de suas contas pelo TCM/PA em 8,9%. Enquanto, na regressão de aprovação das contas do governo, o PIB tem uma relação positiva significativa na aprovação de contas do TCM/PA: um aumento de 1%, *ceateris paribus*, no PIB do município aumenta a possibilidade de aprovação de suas contas pelo TCM/PA em 4,2%.

Segundo Furtado (2007), este resultado é justificado pelo fato de as contas de gestão englobar os atos administrativos, enquanto, as contas de governo analisar apenas os resultados do exercício, por isso o seu julgamento pelo Poder Legislativo adquire um caráter político e relativo, e o PIB per capita pode ser uma variável observada como resultado dentro das contas de governo municipais.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo verificar se o escolaridade dos gestores municipais paraenses é determinante para a aprovação de suas contas (gestão e governo) pelo TCM/PA no período de 2009 a 2015. Conforme os resultados encontrados no modelo de aprovação das contas de gestão há indícios de que existe uma relação positiva significativa entre a escolaridade dos gestores municipais e a aprovação de suas contas pelo TCM/PA. Tal resultado corrobora com a literatura, que afirma que a escolaridade dos gestores municipais é um fator determinante para aprovação de contas municipais pelos órgãos de fiscalização e controle (Velten, 2015).

Enquanto, na regressão de aprovação das contas do governo os resultados dessa regressão indicaram que a escolaridade dos gestores não tem uma relação significativa com a aprovação das contas de governo pelo TCM/PA. Porém, essa contradição pode ser explicada pela Constituição Federal (CF) de 1988 de acordo com Furtado (2007). Segundo Furtado (2007), as contas de gestão pode ser bem mais complexa do que as contas de governo e requerer um desenvolvimento do capital humano constante.

No âmbito da regressão de aprovação de contas de gestão, o PIB embora significativo tem um efeito negativo na aprovação de contas do TCM/PA. Enquanto, na regressão do governo, o PIB tem uma relação positiva significativa. Segundo Furtado (2007), este resultado é justificado pelo fato de as contas de gestão englobar os atos administrativos, enquanto, as contas de governo analisam apenas os resultados do exercício, ausentes demonstrações de indicativos de irregularidades, por isso o seu julgamento pelo Poder Legislativo adquire um caráter político e relativo, e o PIB per capita pode ser uma variável observada como resultado dentro das contas de governo.

A realização da pesquisa apresentou a limitação quanto a ausência de parecer em quase 70% dos municípios paraenses no período de 2009 a 2015, sendo necessário, em estudos posteriores, verificar a possibilidade de expansão da amostra aumentando o período da pesquisa. Diante disso, como contribuição a temática pode-se aplicar a metodologia deste trabalho em outra unidade federativa, com vistas a desenvolver uma análise comparativa com este estudo. Uma vez que apesar do tema sobre contas públicas ser vastamente discutido, existe poucos estudos aplicado a nível local dentro dessa discussão.

REFERÊNCIAS

Affonso, A. J. (2009) Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate ibero americano. Revista de Ciências da Educação, n. 09.

Araújo, I. P. S. (2014). A contabilidade pública e a accountability. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-contabilidade-publica-e-a-accountability/> Acesso em: 16 mar 2019.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. European Law Journal. 13(4):447–68. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Cameron, W. (2004). Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics. Australian Journal of Public Administration, DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x

Campos, Anna Maria (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr.

Chan, J. L., e Rubin, M. A. (1987). The role of information in a democracy and in government operations: The public choice methodology. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, *3*(Part B), 3-27.

Diniz, J. A. et al (2004). Controle Interno na Administração Pública Municipal: Aplicação da Análise Discriminante para Modelar uma Congruência com o Controle Externo. In: 4ºCongresso da USP, São Paulo. *Anais...São Paulo: USP*.

Furtado, J. D. R. C. (2007). Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, (109), 61-89.

Gujarati, D. N., e Porter, D. C. (2011). Econometria Básica 5ªed. *Porto Alegre: AMGH Editora.*

Hoitash, R., Hoitash, U., Kurt, A. C., 2016. Do accountants make better chief financial officers? J. Account. Econ. 61 (2-3), 414-432. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2016.03.002

Ingraham P. W. e Dunahue, A. K (2000). Dissecting the Black Box Revisited: characterizing government management capacity. In: Heinrich, C. J. e Lynn Jr. L. E. (org). *Governance and Performance: new perspectives*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M. (2005). Questões de governança IV: Indicadores de governança para 1996–2004. No documento de trabalho de pesquisa de políticas 3630 Banco Mundial, Washington DC, EUA.

Kohama, Heilio (2006). Contabilidade pública – teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas.

Krüger, G. P.; Kronbauer, C. A.; Souza, M. A. (2012). Análise dos fatores explicativos de inconformidades apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais. ConTexto, 12 (22):43-58. E-ISSN: 2175-8751

Lopes, J. E. G. et al (2008). Requisitos para aprovação de prestações de contas de municípios: aplicação de Análise Discriminante (AD) a partir de julgamentos do controle externo. *Contabilidade Vista e Revista*, *19*(4), 59-83.

Mariz, F. D. (2006). Competência Constitucional dos Tribunais de Contas: Uma Visão Geral. *Revista Tribunal de Contas de Minas Gerais*, 39 (4):124-152.

Melo, C. A. V., e Pereira, J. W. (2011). Corrupção, Ineficiência e Rejeição de Contas Municipais por Cortes de Contas. *Revista De Ciências Sociais-Política e Trabalho*, *35*. ISSN 0104-8015

Milanezi, A. R. (2016). O Efeito Da Utilização De Créditos Adicionais Suplementares Na Rejeição Das Contas Anuais: Uma análise nos municípios capixabas entre 2008 e 2011. Dissertação de Mestrado Profissional Em Ciências Contábeis, FUCAPE, Vitoria, ES, Brasil.

Ott, E., Kruger, G. P., Kronbauer, C. A. e Nascimento, C. J. (2010). Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS nas auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. *Anais... Congresso da USP Controladoria e Contabilidade*, 10º. São Paulo: USP.

Ott, E., Kruger, G. P., e Kronbauer, C. A. (2011). Análise dos Fatores Explicativos das Inconformidades Apontadas pelo TCE/RS nas Auditorias em Executivos Municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Anais... Encontro da ANPAD, XXXV. Rio de Janeiro*.

Pessanha, C. (2007). Accountability e Controle Externo No Brasil e Argentina. In: Castro, A. G. (Coord.). *Direitos e Cidadania – Justiça, Poder e Mídia*, Rio de Janeiro: FGV, 139-16.

Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. S (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio d Janeiro: FGV, 43(6). DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006

Postali, F. A. S. e Nishijima, M. (2011). Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, *41*(2), 463-485. DOI: https://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612011000200010

Revorêdo, W. C., e Silva, C. A. T. (2005). Decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para com as contas Municipais: uma análise focada no reflexo de indicadores socioeconômicos. In *Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil* (Vol. 2).

Ribeiro, C. P. P., e Zuccolotto, R. (2012). Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. *Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo.*

Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reforms. International Review of Administrative Sciences. 66(21):21–44. DOI: https://doi.org/10.1177%2F0020852300661004

Romzek, B. S. e Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. Public Administration Review. 47(3):227–38. DOI: JSTOR: https://www.jstor.org/stable/975901

Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. Accounting Organizations and Society. 20(2/3):219–37. DOI: https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0003-Y

Smyth, S. (2012). Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. Critical Perspectives on Accounting. 23(3):230–43. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.007

Schedler, A. (1999). ConceptualizingAccountability. In: A. Schedler, L. Diamond, e M. F. Plattner, The Self-RestrainingState: Power andAccountability in New Democracies, 13- 28. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Souza, C. (2005). Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: n.24, p.105-121.

Torres, R. L. (1998). *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar.

Velten, S. R. (2015). *Determinantes da rejeição das prestações de contas anuais dos municípios capixabas pelo tribunal de contas do Estado do Espírito Santo*. Dissertação de Mestrado Profissional em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fucape, Vitoria, ES, Brasil.

Wooldridge, J. M. (2003). Introductory Econometrics: A Modern Approach. 2nd ed. New York: Thomson Learning.

CAPÍTULO 11

GOVERNANÇA PARA COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO NA PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Data de aceite: 01/03/2021

Eduardo Souza Seixas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia -IFBA - Salvador

Renelson Ribeiro Sampaio
Gestão e Tecnologia Industrial/Centro Universitário SENAI CIMATEC - Salvador

Luciel Henrique de Oliveira
UNIFAE - Centro Univ. das Fac. Asso. de Ensino – São João da Boa Vista/SP
PUC Minas - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RESUMO: Por que as práticas de licitações sustentáveis são tão poucas frente ao volume das aquisições do governo federal? As Compras Públicas Sustentáveis (CPS) enfrentam resistências em relação a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações, diante dos princípios de isonomia e competitividade. Esta pesquisa buscou compreender a Governança para as CPS com base nas relações entre os seus atores, e a partir da análise de redes sociais, propor uma revisão da estrutura de governança com a inclusão de atores, fóruns e estratégias de diálogo entre os partícipes desse processo. Tomou-se como base de análise os Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Verificou-se que a governança para CPS no Instituto estudado precisa ganhar impulso nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle, bem como nas compras e práticas sustentáveis. Espera-se com base no poder de compra do Estado, que os dirigentes públicos assumam a responsabilidade de liderar o processo de transformação de uma sociedade pouco sustentável para uma sociedade que garanta recursos para as gerações futuras. Para isso, o primeiro passo é a definição da obrigatoriedade das aquisições e das práticas sustentáveis em todos os níveis do poder público.

PALAVRAS - CHAVE: Compras públicas sustentáveis; Governança pública; Análise de redes sociais.

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT GOVERNANCE: A PERSPECTIVE OF SOCIAL NETWORK ANALYSIS STUDY

ABSTRACT: Why are sustainable bidding practices so few compared to of federal government acquisitions volume? Sustainable Public Procurement (SPP) faces resistance in relation to the inclusion of sustainability criteria in tenders, given the equality and competitiveness principles. This research sought to understand the Governance for SPP based on the relationships between its actors, and from the analysis of social networks, to propose a review of the governance structure with the inclusion of actors, forums and dialogue strategies among the participants in this process. The Federal Institutes of Professional, Scientific and Technological Education was used as a basis for analysis. It was found that the governance for SPP in the Institute studied needs to gain momentum in the mechanisms of Leadership, Strategy and Control, as well as in sustainable purchases and practices. Based on the purchasing power of the State, it is expected

that public officials take on the responsibility of leading the process of transforming an unsustainable society into a society that guarantees resources for future generations. For this, the first step is to define the mandatory procurement and sustainable practices at all government levels.
KEYWORDS: Sustainable public procurement; Public governance; Analysis of social networks.

1 I INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, em meio as alterações na natureza e, principalmente, no clima, a sociedade civil e os governantes dos diversos países começaram a dialogar sobre caminhos para o desenvolvimento sustentável, que, neste estudo, é composto por três vetores: econômico, social e ambiental, os quais estão fortemente relacionados com a produção e o consumo de bens e serviços. Assim, produzir e comprar apresentam-se como elementos significativos dessa complexa demanda social. O poder público, portanto, torna-se um ator importante no processo de mudanças dos padrões de produção e de consumo por meio do seu volume de compras (BELLEN, 2006; BETIOL, 2012; VEIGA, 2013).

Segundo o "Painel de Compras" do governo federal, os dados acumulados de janeiro de 2017 até janeiro de 2020 registram que foram gastos em aquisições R$47.236.520.844,54, em 485.977 processos de compras, de 156.251 fornecedores, dos quais apenas 0,88% foram referentes às licitações sustentáveis de materiais (http://paineldecompras.economia.gov.br). Observa-se evolução na questão socioeconômica, pois 1,31% foram licitações com margem de preferência[1] e 16,47% homologadas com micro e pequenas empresas (BRASIL, 2020).

A governança pública refere-se a forma pela qual as organizações públicas são avaliadas, monitoradas e controladas, o que envolve o relacionamento entre a sociedade, a alta administração e os servidores públicos para a consecução dos objetivos do governo de atender as demandas sociais (BRASIL, 2014b).

Esta pesquisa iniciou-se a partir do seguinte problema: por que os números das licitações sustentáveis são ínfimos frente ao volume das aquisições do governo federal? Apesar do vasto embasamento jurídico, de uma estrutura importante de governança, e dos diversos programas voltados à produção e consumo sustentáveis, as CPS no Brasil apontam para resistência em relação a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações, principalmente diante dos princípios de isonomia e competitividade que exigem esses processos licitatórios. A pesquisa teve o objetivo de compreender a Governança para as compras públicas sustentáveis com base nas relações entre os seus atores, e, a partir

1 Da lei geral das licitações, 8.666/93, do art. 3, parágrafo 5º (II), observa-se regramento para conceitos da dimensão social da sustentabilidade no qual estabelece margem de preferência para: bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação (BRASIL, 1993).

desse olhar, propor a revisão da estrutura de governança com a inclusão de atores, fóruns e estratégias de diálogo entre os partícipes desse processo. Para esse fim, é proposto um caminho metodológico por meio da Análise de Rede Social (ARS) para a formação de uma estrutura de organizações e seus atores que propicie a efetividade da governança.

Trata-se de uma pesquisa aplicada, sistêmica, e de análise quali e quantitativa. Toma-se como base de análise a governança de CPS dos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. A fonte de dados primária foi a pesquisa documental, complementada com entrevistas e observação. O cerne da metodologia, no que tange à análise quantitativa, foi a utilização da teoria de Análise de Redes Sociais às compras públicas sustentáveis, contribuindo na aplicação inovadora desta teoria (ARS) em prol da sustentabilidade e das decisões para formação de estruturas de governança.

2 I REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança das compras públicas sustentáveis no âmbito federal

Pode-se definir “compras públicas sustentáveis” (CPS) como a busca de objetivos de sustentabilidade por meio das aquisições e dos processos de fornecimento. As compras sustentáveis incluem preocupações ambientais, sociais e econômicas às decisões de compras. As licitações não deveriam buscar somente o menor preço, mas sim, garantir a competitividade e a proposta mais vantajosa. Além disso, indicadores qualitativos como bem- estar social e de condições de trabalho também têm espaço nas decisões de compra, que tradicionalmente são decididas em função de indicadores econômicos (CRESPIN-MAZET e DONTENWILL, 2012).

As CPS são o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras. Elas podem forjar o mercado para negócios sustentáveis com margens de lucros satisfatórias em função da economia de escala e, assim, reduzir os riscos de investimento no desenvolvimento de produtos com atributos de sustentabilidade (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2017). Segundo o ICLEI (2015) políticas de CPS podem ajudar a redefinir necessidades de compra de tal forma a contribuir para reduzir custos globais – por exemplo, reduzindo a demanda, implementando sistemas mais eficientes, fazendo compras compartilhadas ou compartilhando recursos com outras organizações.

A governança no setor público refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidas, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (IFAC, 2001; OLIVEIRA e PISA, 2015).

A perspectiva de “órgãos e entidades” é o vetor corporativo da governança no setor

público com foco nas organizações. Refere-se às ações das organizações públicas, ao cumprimento dos objetivos e a efetividade dos seus resultados. A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas: avaliar o ambiente; direcionar e orientar a preparação; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. Já na perspectiva das "atividades intraorganizacionais" são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações que visam otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor. São exemplos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de regulamentações e de orçamento e finanças (YOUNG, KIELKIEWICZ-YOUNG, 2001; AMANN ET. AL., 2014).

A estrutura de governança para as CPS no Brasil é pulverizada, contudo, o principal responsável pelo "controle e regulamentação" é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão (SEGES). Em 2008, foi instituído o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável (Portaria MMA, nº 44), de caráter interministerial e com a participação da sociedade, com o objetivo de estabelecer padrões de consumo e produção mais sustentáveis. Com essa finalidade, foi criado o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCPS, cuja primeira versão compreendeu o período de 2011 – 2014 (BRASIL, 2011). O PPCPS abrange seis áreas prioritárias: Educação para o Consumo Responsável; Compras Públicas Sustentáveis; Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); Aumento da Reciclagem; Varejo Sustentável; e Construções Sustentáveis (BRASIL, 2014a, p. 19).

Além do Ministério do Planejamento, a outra instância externa de "controle e regulamentação" é o Ministério do Meio Ambiente (MMA) que, dentre outras funções, é responsável por gerir o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis, implantado em 2011. Já a Advocacia Geral da União (AGU) é uma "instância externa de apoio à governança" dentro dos órgãos do governo que participam das CPS. A AGU elaborou o "Guia Nacional de Licitações Sustentáveis" (2016), que apresenta um método para implantação de Licitações sustentáveis. Este método abraça as questões normativas e legais alinhando-as às operacionais da licitação.

Embora a governança das CPS apresente atores de elevado poder executivo e o Ministério do Planejamento/SEGES/DELOG realize, por meio do portal eletrônico de contratações públicas sustentáveis do governo federal[2], o monitoramento regular das CPS de forma macro, e apesar da obrigatoriedade do Plano de Gestão de Logística Sustentável (Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI/MPOG), não há ações de avaliação, direção e monitoramento eficazes de controle e cobranças de resultados para

2 O portal reúne as diversas iniciativas planejadas pelo governo federal para difundir as CPS, tais como as licitações sustentáveis realizadas, a promoção de licitações compartilhadas entre os órgãos da administração pública, fóruns de discussões, práticas sustentáveis, dentre outras opções. Disponível em: HYPERLINK "http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/" http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br

as aquisições sustentáveis.

2.2 Análise de Redes Sociais (ARS)

O princípio básico da análise de redes sociais é que a estrutura das relações sociais determina o conteúdo dessas relações. Os teóricos das redes rejeitam a noção de que as pessoas são combinações de atributos, ou de que as instituições são entidades estáticas com limites claramente definidos (MIZRUCHI, 2006; FIALHO, 2014). Mucheroni e Ferreira (2010) observam que a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), é uma ferramenta metodológica de origem multidisciplinar (sociologia, psicologia, antropologia e matemática) que estabelece um novo paradigma na pesquisa sobre a estrutura social. Esta ferramenta de análise tem por finalidade revelar como o comportamento, as opiniões dos indivíduos e a produção de informação e conhecimento estão ligados às estruturas sociais a que tais indivíduos estão inseridos. Otte e Rousseau (2002) afirmam que, ARS não é uma teoria formal, mas uma forma investigativa de estruturas sociais. O foco da ARS é nos relacionamentos entre entidades. As entidades podem ser atores sociais, páginas da Web, neurônios do cérebro, entre outras. Os relacionamentos podem dar-se por meio de trocas materiais (movimentação, proximidade) ou não materiais (informação, sinais elétricos). Em todos os casos, o relacionamento entre entidades pode ser modelado utilizando-se grafos.

Na análise de uma rede social por meio da modelagem de grafos, o objetivo é estudar as relações entre atores e, o conceito de ator pode ser definido como uma unidade discreta, sendo este uma pessoa ou mesmo um conjunto de pessoas agregados em uma unidade social coletiva, como uma organização. Segundo Souza e Quandt (2008) os atores de uma rede possuem atributos, que são as suas características individuais. Os responsáveis pelo estabelecimento das ligações entre os pares de atores são os laços relacionais. Existem os laços fortes, laços ausentes e os laços fracos. Os laços fracos são de grande importância em uma rede social, pois estes têm a função de ligar a rede a partes que não são ligadas diretamente por meio dos laços fortes. Uma relação é um conjunto de laços em uma rede que respeitam o mesmo critério de relacionamento. O conjunto finito de atores de uma rede é chamado de grupo; já o subgrupo é um subconjunto de atores e todos os seus conjuntos de laços.

Segundo Mizruchi (2006) a ARS é aplicável a qualquer assunto empírico. Embora os analistas de redes tenham abordado uma ampla gama de assuntos, três áreas que mereceram atenção especial por causa de sua relevância teórica são os efeitos da centralidade do agente sobre o comportamento, a identificação de subgrupos da rede e a natureza das relações entre as organizações. Para Marteleto (2001, p. 72) a rede social representa "[...] um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados [...]". Na figura 2 vê-se nessas conceituações uma perspectiva de relação social ou informacional entre atores, os quais podem ser indivíduos, organizações, satélites de comunicação ou unidades de geração e distribuição de energia

etc.

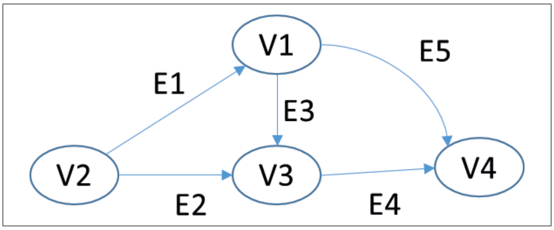


Figura 2 – Rede de um modo

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na análise de uma rede de relações é possível conhecer o grau de importância de cada ator, ou seja, seu poder de influência na rede como um todo ou em subgrupos; neste direcionamento, o estudo da centralização é um dos mais explorados. Esse índice representa a qualidade e extensão do poder do ator na rede. O ator central é o que concentra o maior número de conexões, é o mais conectado, por assim dizer, ou seja, ator com maior grau de centralidade (BRAGA, GOMES e RUEDIGER, 2008; FERRAGI, 2016).

A Centralidade de autovetor *(Eigeinvector centrality)* representa a importância do vértice em relação aos demais. O ator com maior valor de centralidade de autovetor, portanto, é o mais importante. Há também o índice de Centralidade de intermediação (*Betweenness centrality)*, que é a centralidade de um ator que advêm do fato deste se situar nos caminhos geodésicos entre outros atores. Esse ator não é o mais importante, porém, é estratégico para a qualidade das relações porque ele é elo para várias conexões na rede. Outro índice é a Centralidade de proximidade (*Closeness centrality)*, que é a distância de um ator em relação a todos os outros na rede, com base na distância geodésica mais curta). Por meio desse ator alcança-se de forma mais rápida os demais atores. Cada um desses indicadores é gerado pela análise da rede que possibilita a classificação por importância de cada nó de forma quantitativa, apresentados a seguir.

3 I PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Classifica-se a pesquisa como aplicada e está inserida na abordagem sistêmica. Do tipo estudo de caso, oriunda de parte da pesquisa de tese doutoral. Tem como objetivo exploratório e metodológico, porque avança na análise da estrutura de atores das CPS e de suas relações, bem como propõe um novo caminho de estudo por meio da ARS. Trata-se de análise qualitativa no que tange aos estudos das relações e competência dos atores e quantitativa no que concerne ao uso dos índices de redes. Tomou-se como base de análise a governança de CPS dos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (IF) e a estrutura do governo federal no período de 2017.

A pesquisa de campo teve início com o levantamento do processo de compras no IF na perspectiva da sustentabilidade, por meio de entrevista preliminar com o chefe de compras da Reitoria. Em seguida partiu-se para a pesquisa documental nos editais de compras do IF, nos documentos estratégicos, no site do IF e nos demais sítios do governo federal. Após a pesquisa documental, realizou-se entrevistas e questionários que foram aplicados em cinco unidades do IF. A amostra foi constituída por um pró-reitor, cinco pregoeiros, sete Chefes de compras e oito funcionários entre chefes de departamento e coordenadores de curso, totalizando 21 pessoas. As entrevistas foram realizadas com um pró-reitor, pregoeiros e alguns chefes de departamento, totalizando nove entrevistas.

Com base na estrutura de governança de organizações da administração pública definidos pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b), realizou-se uma releitura de acordo com os atores partícipes da governança das compras sustentáveis, no sentido de redesenhar os seus respectivos papéis. Esta redefinição abrangeu tanto os atores externos de governança do IF, quanto os atores internos, ademais, reavaliou-se as relações interorganizacionais e intraorganizacionais dos atores envolvidos, concluindo-se com a geração da rede de relacionamento destes atores.

A Centralidade de autovetor (*Eigenvector Centrality* - Ec), Centralidade de intermediação (*Betweenness centrality)*, a Centralidade de proximidade (*Closeness centrality)*, são calculados pelo dispositivo “Gephi”, software livre para estudos de redes sociais, colaborativo, mantido por um consórcio, com inúmeras aplicações para análise de redes físicas, informativas, biológicas, cognitivas e sociais. O grau de cada ator representa o número de relações que este estabelece com outros atores ou eventos e a centralidade de autovetor representa a importância do nó na rede considerando a importância dos seus vizinhos. As unidades de maior grau são facilmente identificadas no diagrama da rede, pois representam as circunferências de maior diâmetro. Quanto maior o grau do ator, maior será a sua centralidade de autovetor. A rede é apresentada na seção de análise de resultados no item 4.4. A pesquisa buscou atores fundamentais da governança interna e da governança externa para validar os instrumentos de medição e a proposta de redefinição de papéis.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Rede de atores sociais de governança de compras públicas sustentáveis

Neste tópico são apresentados os atores do processo de compras de produtos sustentáveis e as suas relações intra e interorganizacionais, com o propósito de identificar o modelo de governança de um Instituto Federal, analisado na perspectiva das referências da administração pública federal. Para tanto, apresenta-se os principais atores externos e internos de governança do Instituto e suas respectivas relações. A Figura 3 foi adaptada do modelo geral do TCU (BRASIL, 2014b) para o contexto das CPS do Instituto. Buscou-se correlacionar os atores de governança interna e externa de acordo com as relações

necessárias para a eficaz realização das compras sustentáveis (CPS).

A sociedade está relacionada com o Instituto por meio da necessidade de transparência e prestação de contas das suas atividades, pois é obrigatório que os editais estejam acessíveis para o cidadão comum. A Sociedade é importante, porque exerce o poder de fiscalização da probidade com os recursos públicos. Os documentos de aquisições do Instituto estão disponíveis no seu portal eletrônico, o que permite o acesso ao público. Os fornecedores, por meio desse canal, podem verificar o reto cumprimento dos princípios que regem as licitações, bem como tomarem conhecimento de informações estratégicas para a participação nos certames.

O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), é o órgão da administração federal direta que exerce poder executivo sobre os Institutos Federais de Educação. O "Termo de Acordo, Metas e Compromisso - TAMC/2010" é o documento de governança que regulamenta a relação entre os órgãos e explicita o direcionamento e o monitoramento do Instituto por parte da SETEC (BRASIL, 2010b). Considerando o referido documento, não se identificou diretrizes relacionadas à sustentabilidade, tampouco às compras e práticas sustentáveis. Em entrevista com o Pró-reitor de Administração e Planejamento, foi confirmado que não há monitoramento por parte da SETEC no que concerne à sustentabilidade.

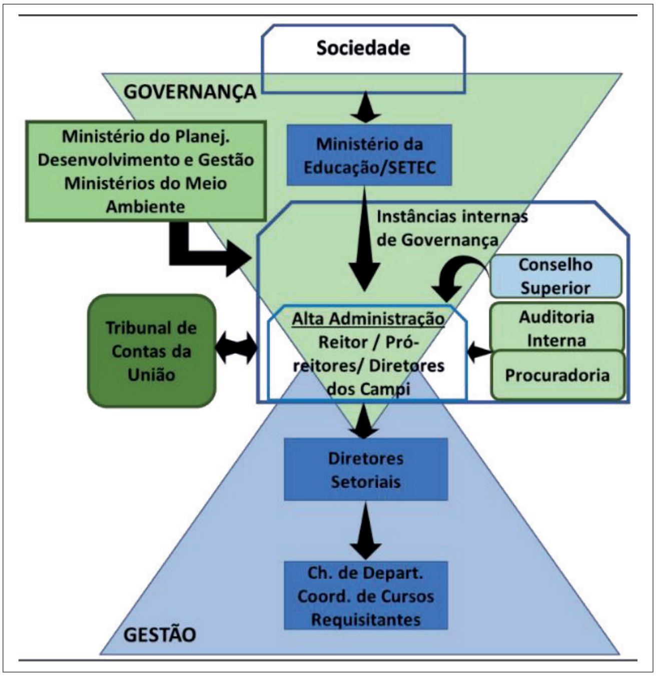


Figura 3 - Atores de governança do Instituto

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b).

O Instituto também se relaciona com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que é o principal responsável pelo controle e regulamentação das aquisições de recursos materiais e de serviços para a administração direta. Conforme já exposto neste relatório de pesquisa, esse Ministério gerencia os sistemas de informações que operacionalizam as compras públicas (SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), disponibiliza canais eletrônicos de informações acerca das compras públicas, a exemplo do "compras governamentais", "portal de compras", "portal de preços" etc., além do que expede Instruções Normativas e Portarias que regulamentam as compras sustentáveis (destacando-se o Plano de Gestão de Logística Sustentável – IN 10/2012). Junta-se ao MPDG o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que atua, principalmente, por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é outra instância externa de apoio a governança, que estabelece o relacionamento por meio das auditorias *in loco* e pelos relatórios elaborados pelo Instituto. Constatou-se o que foi descrito no referencial desta pesquisa, ou seja, o órgão está estimulando as compras sustentáveis, pois, hoje, o TCU já usa estes acórdãos para justificar as compras sustentáveis. A Auditoria interna corrobora com essa visão, pois, práticas e compras sustentáveis são explicitamente cobradas nos relatórios da Auditoria e constam nos relatórios de prestação de gestão que são enviados ao TCU.

No ambiente interno, entende-se que o Conselho Superior (CONSUP) é um órgão de governança por excelência, porque expressa as macros diretrizes para o Instituto que devem estar em consonância com o TAMC, aprova os diversos dispositivos organizacionais, além de avaliar e monitorar os seus resultados. Caberia, portanto, ao CONSUP envidar esforços para cumprir e fazer cumprir a missão do Instituto "[...] objetivando o desenvolvimento sustentável do país", por meio do PDI e do PMI. No entanto, em pesquisa às atas de reuniões do Conselho, só foram observadas decisões acerca de ações para economia de energia (energia solar) e água (aproveitamento da água da chuva) dentro do Planejamento do Instituto.

A Procuradoria Geral Federal é uma instância de relação interna de apoio à governança, e é responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico da instituição, inclusive para os processos de aquisição de materiais. Após a elaboração do Edital, o Pregoeiro envia-o à Procuradoria para análise e aprovação (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93). Após a aprovação da Procuradoria e autorização da "autoridade superior" da unidade, o Edital poderá ser publicado. Todos os editais são enviados para a procuradoria". Não foi observado obstáculo na ação da Procuradoria em relação a aquisição de produtos sustentáveis. O importante é justificar porque está comprando sustentável e especificar os critérios de sustentabilidade. A discricionariedade é do requisitante.

Um ator muito importante na rede de CPS é a unidade de Auditoria Interna, que pertence à estrutura organizacional de entidades da Administração Pública Federal

Indireta que realiza serviços autônomos e tem, dentre outras, as funções de: assessorar os gestores da entidade no acompanhamento da execução dos programas de governo e a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU. A Auditoria tem papel fundamental na função do acompanhamento dos processos de compras sustentáveis, pois, as CPS é um programa do governo que está em fase de implementação, o qual a Auditoria assessora os gestores no acompanhamento da execução das aquisições de produtos sustentáveis, bem como exerce função de controle sobre as recomendações do TCU para as CPS, as quais são expressas por meio do Plano de Auditoria Interna (PAINT). Nos programas de Auditoria estão previstas verificações das aquisições e práticas sustentáveis, que foi evidenciado no PAINT pela pesquisa.

O órgão interno de suma importância da governança é a Alta Administração, que é formada pelo Reitor, Chefe de Gabinete, Pró-reitores (Administração e Planejamento; Ensino; Pesquisa; Extensão; e Desenvolvimento Institucional) e Diretores dos Campi. Caberia à alta administração, a partir do TAMC, o alinhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Plano de Metas Institucional (PMI) às diretrizes de compras e práticas sustentáveis, porém, conforme exposto, não há evidências deste direcionamento.

A pesquisa verificou que a insegurança jurídica tem relação com a discricionariedade, porque quanto maior é a objetividade da lei menor é a insegurança jurídica. Verificou-se nas notas dos Editais a atenção aos limites legais impostos às compras públicas sustentáveis. Contudo, as aquisições e práticas sustentáveis não são obrigatórias, pois, a redação, via de regra, vem acompanhada do termo “pode”, assim, a decisão de compra ou da prática recai para o gestor. Observa-se que o poder discricionário deixa margem para a insegurança jurídica por parte dos gestores, logo, a padronização de critérios e de práticas sustentáveis que envolvesse determinadas classes de produtos e ações pode vir a ser um caminho para diminuir esse hiato no processo. Ademais, ficou evidenciado nas pesquisas de comparações de preços, que alguns produtos sustentáveis podem ser mais baratos, o que reforça esta visão.

No início do processo, e especificamente relacionados com a gestão, estão os requisitantes de materiais, quais sejam os chefes de departamento, coordenadores de curso e assistentes administrativos. Cabe aos chefes de departamento, em alguns casos, a solicitação de materiais ou o primeiro nível de aprovação da solicitação de compra. Materiais ou bens patrimoniais comuns ao departamento são solicitados, via de regra, pelo chefe do departamento. Os materiais mais específicos são solicitados pelos coordenadores com a aprovação do chefe do departamento. Os assistentes administrativos solicitam os materiais para os setores que estão alocados. O requisitante de materiais comuns deve especificar de forma clara e precisa o material e indicar a sua necessidade no Termo de Referência, bem como fazer pesquisa de preço dos referidos materiais.

A pesquisa identificou que este é um ponto central do processo de compras

sustentáveis, porque a falta de conhecimento dos requisitantes sobre licitações e, de forma mais aguda, sobre licitações de produtos sustentáveis.

É notório que a falta de conhecimento do requisitante é um ponto crítico na relação entre os atores partícipes das aquisições de produtos sustentáveis. Dessa forma, parece oportuno esforços para capacitá-los quanto às licitações sustentáveis, bem como estabelecer um elo entre as compras e as práticas sustentáveis, para que um justifique o outro. Soma-se a isto a ausência de elementos de governança (direcionamento, monitoramento e controle) por parte dos órgãos superiores; inexistência de objetivos e metas para as compras e práticas sustentáveis; poder discricionário dos gestores; liderança sem foco na sustentabilidade; crença generalizada de que o sustentável é mais dispendioso; falta de difusão e integração da informação; ausência de fornecedores para locais afastados; insegurança jurídica; falta de padronização; pouca sinergia entre unidades; e inexistência de planejamento integrado.

Na próxima seção, a partir da ARS, são identificados os graus das relações entre os elementos de governança interna e externa do Instituto com fins de elaboração da proposta de modelo de governança para as compras sustentáveis do referido instituto.

4.2 Análise da rede de atores de governança

Considerando as relações entre os atores de governança existentes e propostos, e utilizando-se da ARS de 1 modo, elaborou-se a matriz de relacionamento entre os atores de governança que representa a sugestão de modelo conforme o quadro 1.

A Figura 4 apresenta o diagrama da rede da referida matriz dos atores de governança do modelo sugerido, da qual se pode ratificar a importância e posição dos atores conforme alguns índices identificados pela pesquisa, quais sejam: Centralidade de autovetor *(Eigeinvector centrality,* que representa a importância do vértice em relação aos demais); Centralidade de intermediação (*Betweenness centrality*, que é a centralidade de um ator que advêm do fato deste se situar nos caminhos geodésicos entre outros atores); e Centralidade de proximidade (*Closeness centrality*, que é a distância de um ator em relação a todos os outros na rede, com base na distância geodésica mais curta).

Conforme apresentado no quadro 2, tomando o índice de centralidade de autovetor, a auditoria interna, embora não tenha o maior grau, é o ator que apresenta o maior valor, 1. Este ator estabelece relações externas com o Ministério do Planejamento (MP), por meio da observação das determinações legais geradas por esse; relaciona-se com o TCU, por meio das auditorias externas para observar se as determinações do MP foram atendidas pelo Instituto; e constitui o elo com o ambiente externo (interorganizacional) e com os diversos atores do ambiente interno (intraorganizacional).

No quadro 2 verifica-se que a Diretoria de Administração e Planejamento (DAP) obteve o segundo maior valor de centralidade de autovetor 0,835. As diretorias, além do papel fundamental na geração dos indicadores e da relação com os vários atores internos, são o elo com os fornecedores. Desta relação pode-se aproximar mais os fornecedores

dos Campi, principalmente no interior do Estado, onde muitos fornecedores locais não conhecem o potencial de compras do Instituto ou não sabem como participar das licitações. O Tribunal de Contas da União (TCU) obteve o terceiro maior valor da centralidade de autovetor 0,816.

ATORES	MP MMA	MEC/ SETEC	CISAP	CONIF	COSUP	Alta Adm.	Comitê de sustent.	Procuradoria	Auditoria Interna	Auditoria externa (TCU)	DAP	Fornecedor
MP MMA	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
MEC SETEC	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0
CISAP	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
CONIF	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
COSUP	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Alta Administração	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0
Comitê de sustentabilidade	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Procuradoria	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Auditoria Interna	1	0	0	0	0	1	1	1		1	1	0
Auditoria externa (TCU)	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0
DAP	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1
Fornecedor	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
GRAU	3	4	3	3	2	7	7	2	6	5	5	2

Quadro 1 - Matriz dos atores de governança do modelo

Fonte: Resultados da pesquisa.

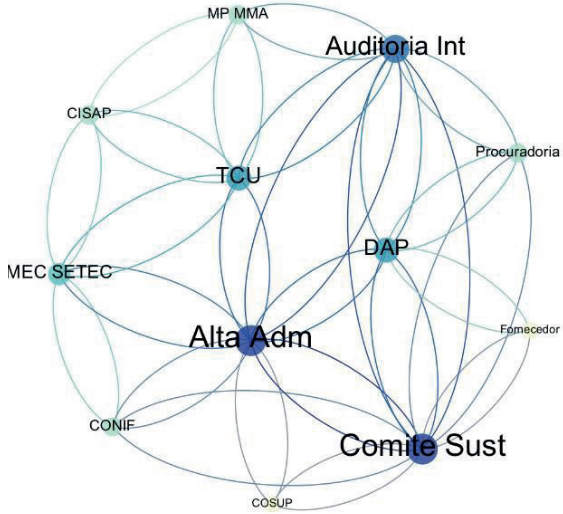


Figura 4 - Diagrama da rede das relações dos atores

Fonte: Resultados da pesquisa.

Valendo-se do índice de Centralidade de Intermediação, o TCU obteve o maior valor, 19, seguidos da Alta administração, 17, e da auditoria interna, 15,5. O TCU é o ator que se relaciona com todos os atores externos e com atores internos, é um órgão de controle e, ao mesmo tempo, catalisador da sustentabilidade. As relações da alta administração se dividem entre os atores externos e internos, tornando-se, portanto, mais sobre sua capacidade de receber as informações dos atores externos e transformá-las em planos para serem executados pelos atores internos.

Centralidade de autovetor		**Centralidade de Intermediação**		**Centralidade de proximidade**	
Auditoria Interna	1	TCU	19	Alta administração	0,6
Diretoria Adm e Planej. - DAP	0,835	Alta administração	17	Comitê de sustentabilidade	0,563
TCU	0,816	Auditoria interna	15,5	MEC/SETEC	0,556

Quadro 2 – Índices de Centralidades de Redes

Fonte: resultados da pesquisa

No índice de Centralidade de proximidade, a Alta administração obteve o maior valor, 0,6, seguido do Comitê de sustentabilidade, 0,5625, e do MEC/SETEC, 0,05556. A posição de importância da Alta administração é ratificada, enquanto, o Comitê de sustentabilidade, que junto a Alta administração tem o maior grau (7), apresenta a capacidade de dialogar com quase todos os atores internos, o que o torna ator fundamental na assessoria de

planejamento e execução dos planos de governança de sustentabilidade que envolvem compras e práticas sustentáveis. O MEC/SETEC, além de ter papel importante de direcionamento junto à alta administração, é um órgão importante para as ações de avaliações nos fóruns dos órgãos TCU, CISAP e CONIF. Cada um dos atores segue com um grau de importância para a rede de acordo com a função desempenhada. A partir dos índices gerados pela análise de rede (quantitativa) e dos dados colhidos na pesquisa (qualitativa), pode-se conceber de forma mais segura a estrutura de governança para as compras sustentáveis do instituto em análise.

4.3 Modelo de governança de compras públicas sustentáveis

A proposta estabelece a sinergia entre estes atores externos e internos por meio da redefinição de papéis em prol de um objetivo comum, a sustentabilidade. Não se trata de uma proposta de documento executivo, mas sim, um modelo que procura ser genérico e que objetiva estabelecer um “norte” para a governança do ciclo de compras e práticas sustentáveis em instituições federais de educação, com a possibilidade de alcançar outras organizações da administração pública federal, além de que, com base da ARS, procura inserir uma nova metodologia para definição de estruturas de governança. Para tanto, o modelo sugerido considerou o diagrama da rede (Figura 4) e os resultados dos índices de rede (Quadro 2).

Buscou-se aproximar o modelo proposto aos elementos de governança admitidos pelo governo federal e já descritos no referencial teórico, a saber: avaliar (o ambiente organizacional, o desempenho e os resultados); direcionar (orientar a preparação, a coordenação de políticas e planos, alinhando-as às funções organizacionais); e monitorar (resultados e o cumprimento de políticas e planos). No que tange a avaliação, inclui-se a participação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública (CISAP) pela sua capilaridade frente aos ministérios, de modo a possibilitar a observar os planos e ações que visem à sustentabilidade na APF. No quesito direcionamento, torna-se imperativo o planejamento, que se materializa por meio do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e do Plano Anual de Contratações pertinentes ao planejamento estratégico das organizações da APF. No monitoramento destacam-se a auditoria interna e o Tribunal de Contas da União (TCU) como elementos principais de controle.

Procurou-se o alinhamento à legislação pertinente às compras e práticas sustentáveis e, principalmente, aos Acórdãos 1.056 – 2017 (TCU – Plenário) e 2.622 – 2015 (TCU Plenário), porque o monitoramento realizado pelo TCU é relevante na aplicação dos instrumentos de medidas de desempenho. Observou-se também o alcance da autoridade de cada ator partícipe da governança para que não houvesse ingerência e a criação de possíveis zonas de conflitos.

O método reclama por lideranças imbuídas do propósito da sustentabilidade, o conhecimento específico é importante, contudo, o imprescindível é a consciência da

necessidade de construção de uma sociedade mais sustentável. Assim, para esse fim, os espaços de avaliação sugeridos (CISAP, CONIF etc.) tornam-se meios de influência positiva para os dirigentes, os quais são responsáveis por tornar realidade planos e ideias nos órgãos na APF. Costuma-se supervalorizar os dispositivos de tecnologia de informação e complexos métodos de planejamento e controle, contudo, de nada adianta ferramentas perfeitas na mão de operários que não saibam o porquê de utilizá-las. Valendo-se da redundância necessária, há de se valorizar os momentos de avaliação.

Como todo procedimento público, a padronização é largamente aplicada no caminho proposto, quer seja por foça de lei ou de normativas internas. Conforme visto, um dosobstáculos das compras e práticas sustentáveis é a não observância ou a falta de padrões no planejamento e execução dos processos. Desta forma, procurou-se tornar comum, sem engessamentos, as ações dos entes de governança do universo estudado.

Vale ressaltar a aplicação inovadora da análise de redes sociais (ARS), não como fruto, mas como ferramenta de plantio e colheita do que se almeja. A ARS permitiu: o entendimento das relações entre os atores de governança de compras públicas sustentáveis; a geração de indicadores de relações e grau de importância dos atores na rede; e a difusão da informação para os dirigentes, tanto do nível de governança (externa e interna) como do nível de gestão.

4.4 Modelo de governança: redefinições de papéis

O papel de cada partícipe externo e interno das aquisições do Instituto, identificados na pesquisa e admitidos como importantes para a proposta de modelo, é descrito, de modo que seja entendida a contribuição de cada sujeito. O Quadro 3 apresenta a síntese das responsabilidades dos referidos sujeitos do modelo de governança para compras públicas sustentáveis na perspectiva da avaliação, direcionamento e controle.

ELEMENTOS DE GOVERNANÇA ATORES	AVALIAÇÃO	DIRECIONAMENTO	MONITORAMENTO
MPDG/MMA	CISAP	Fazer cumprir IN 10/2012. Baixar IN para inclusão de critérios sustentáveis e PLS.	IASA
MEC/SETEC	CISAP CONIF	Incluir no TAMC objetivos e metas referentes à compras e práticas sustentáveis.	PLS IASA
INSTITUTO/ CONSUP	Reuniões do CONSUP.	Respaldo no TAMC, objetivos e metas no PDI/PMI. Aprovar o PLS e Comitê de Sustentabilidade	PLS
ALTA ADMINISTRÇÃO	Reunião da alta administração e reuniões do CONIF.	Repostam-se ao TAMC. Cumprem o PDI e PMI. Institui Comitê de Sustentabilidade	PLS IASA
COMITÊ DE SUSTENTABILIDADE	Encontro das comissões setoriais do CONIF	Elaboração do PLS. Divulgação/Capacitação/ Assessoria aos dirigentes. Inclusões no PDI/PMI Assessoria: Relatório de Gestão e Plano Anual de Contratações	IASA
DIRETORIAS DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (DAP)	Reuniões com os diretores dos Campi e Encontro dos DAP do Instituto.	Executam o PLS. Geram dados para medição de desempenho. Elaboração do Plano Anual de Contratações.	Relatório de Gestão
PROCURADORIA	Encontros com órgãos de controle externo.		Análise e aprovação dos Editais
AUDITORIA INTERNA	Encontros com órgãos de controle externo. Encontro das comissões setoriais do CONIF	Consistência dos dados inseridos pelos DIAP. Inclusões no Relatório de Gestão	PLS PAINT Relatório de Gestão
TCU	CISAP Encontros com órgãos de controle externo.	Acórdãos	Relatório de Gestão PLS IASA

Quadro 3 - Atribuições dos atores de governança

Fonte: Resultados da pesquisa.

O órgão maior de governança das compras públicas sustentáveis é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), seguido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), os quais dispõem da Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública (CISAP) para avaliação. O conceito de padronização deve orientar as estratégias de direcionamento destes agentes federais, como também, a necessidade de maior diligência sobre os padrões estabelecidos para fazer cumprir o aparato normativo legal já existente e o que há de vir. Quanto a padronização, o MPDG e o MMA devem criar mecanismos que impossibilitem aos órgãos executivos o distanciamento do caminho para as compras e práticas sustentáveis.

Para tanto, sugere-se obrigar o cumprimento da IN 10/2012, que versa sobre a elaboração de um Plano de Logística Sustentável (PLS) por parte das unidades federais, cujo qual deve estar vinculado ao encaminhamento do planejamento orçamentário

da unidade. Sugere-se a emissão de Instrução Normativa que determine a inclusão de critérios sustentáveis nas compras de determinadas classes de produtos comuns que seriam definidos por esses Ministérios. Quanto ao controle, sugere-se a institucionalização do acompanhamento do desempenho por meio do IASA em conjunto com outo indicador. O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, como já explicitado, é o órgão que exerce poder direto sobre os Institutos Federais de Educação, e o Termo de Acordo de Metas e Compromissos (TAMC) é o documento que estabelece as responsabilidades do Instituto e os resultados que se espera dele.

O direcionamento da SETEC para o Instituto, portanto, é na perspectiva estratégica. Logo, considerando o ambiente legal e a missão da Instituição que aponta para a sustentabilidade, sugere-se a inclusão no TAMC de objetivos e metas de compras e práticas sustentáveis para os Institutos, bem como o monitoramento do desempenho por meio do Plano de Logística Sustentável (PLS) e do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA). O fórum natural para a avaliação das ações direcionadas às compras sustentáveis, assim como para os demais ministérios, é a CISAP. Contudo, os Reitores dos Institutos Federais constituíram o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), o qual pode ser mais um fórum para avaliação conjunta entre Reitores e SETEC.

O Conselho Superior (CONSUP) representa o poder máximo de governança interna do Instituto e tem função estratégica. O fórum para avaliações das ações de sustentabilidade são as reuniões do próprio Conselho. Sugere-se que o direcionamento estratégico para o Instituto tenha como base o TAMC, além de que, este Conselho, faça incluir e aprovar no PDI e PMI os objetivos e metas acerca das compras sustentáveis. Caberá ao Conselho exigir a institucionalização do Comitê de Sustentabilidade, exigir deste a apresentação anual do PLS, como também, o monitoramento por meio de indicadores de desempenho.

Os Reitores, pró-reitores e Diretores dos Campi guardam um forte componente estratégico e de liderança no Instituto. Logo, é fundamental que eles estejam alinhados com as diretrizes voltadas para as compras sustentáveis que estão contidas no TAMC. É imperativo que a alta administração, ao elaborar o PDI e PMI, posteriormente se comprometa a responder as demandas contidas naquele documento referentes à sustentabilidade. Caberá também a alta administração acompanhar a concepção do PLS e encaminhar para o CONSUP aprovar, bem como o monitoramento dos resultados, principalmente dos indicadores de compras sustentáveis (Quadro 01). Todo esse esforço será agregado ao Relatório de Gestão.

É reponsabilidade do Reitor instituir o Comitê de Sustentabilidade e garantir a estrutura para a perenidade do mesmo. Conforme explicado, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) é o fórum para a avaliação e criação de sinergia acerca das compras sustentáveis.

O Comitê de Sustentabilidade deve ser o protagonista da elaboração do PLS. Caberá

ao Comitê agir de forma sistêmica de modo a garantir um ambiente sinérgico e participativo para o planejamento das ações de sustentabilidade do Instituto. Após a elaboração e aprovação dos PLS pelas instâncias competentes. O Comitê coordenará as ações de divulgação nos Campi, como também, capacitará servidores para serem facilitadores em seus respectivos Campus. Ao longo do ano, o Comitê acompanhará as compras e demais ações de sustentabilidade dos Campi. Dará orientação aos diretores quanto ao procedimento de auto avaliação de controles para a geração dos indicadores. O Comitê participará da inclusão de objetivos e metas nos documentos PDI e PMI, como também, dos resultados de compras sustentáveis no Relatório de Gestão do Instituto a ser encaminhado para o TCU. Sugere-se como fórum para avaliação a realização de encontros regionais entre os Comitês de Sustentabilidade dos Institutos nos encontros setoriais do CONIF.

Ainda que seja um departamento com a função de gestão, as Diretorias de Administração e Planejamento (DAP) são preponderantes para a garantia da execução do Plano de Logística Sustentável (PLS) do Instituto. Da mesma forma, cumprir e fazer cumprir as determinações do PDI e PMI. Porém, este órgão, tem a função de subsidiar o dispositivo de TI com os dados para a geração dos indicadores, dos índices de governança, para a geração das Redes e para o Relatório de Gestão do Instituto. Cabe também a esse departamento a elaboração do Plano Anual de Contratações do Instituto, no qual, dentre outras informações, deve-se indicar os itens com requisitos sustentáveis a serem comprados e as ações de capacitação sobre a área temática de governança da sustentabilidade. Entende-se que os fóruns para as avaliações das DAP devam ser as reuniões com os diretores dos seus respectivos Campi e encontros entre DAP do Instituto.

A Procuradoria manterá as funções de análise e aprovação de editais orientadas para sustentabilidade. Porém, terá uma postura reativa diante de aquisições que tragam os requisitos sustentáveis constantes no PLS e dos indicadores. Sugere-se como fórum para as avaliações da Procuradoria os encontros com órgãos de controle externo. A Auditoria interna audita os processos de inclusão dos dados por parte dos DAP no dispositivo de TI para garantir a confiabilidade dos instrumentos de medição de desempenho. Audita o cumprimento do PLS e inclui esses processos de auditorias no escopo de auditorias do PAINT, além de que subsidia informações para o Relatório de Gestão do Instituto. Sugere-se como fórum para as avaliações da Auditoria interna os encontros com órgãos de controle externo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) manterá o direcionamento por meio dos Acórdãos, como já vem fazendo. O monitoramento continuará por via do Relatório de Gestão, acrescido do monitoramento do IASA, que passam a ser obrigatórios e vinculados a objetivos e metas nacionais definidos pelo MPDG. Exige-se a avaliação dos resultados do PLS que deve ser juntado ao Relatório de Gestão do Instituto. Sugere-se como fórum para as avaliações do TCU os encontros com órgãos de controle externo e a sua participação no CISAP.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa identificou a rede de atores externos e internos de governança das CPS e suas relações intra e interorganizacionais, com o propósito de identificar o modelo de governança dos Institutos na perspectiva dos elementos de governança admitidos pelo governo federal: avaliação, direcionamento e monitoramento. A carência de conhecimento dos requisitantes mostrou-se como ponto crítico na relação entre os atores partícipes das aquisições de produtos sustentáveis. Ficou claro que a instituição está pautando suas ações pela sustentabilidade, uma vez que existem evidências que apontam nesse sentido, tais como a economia de energia e papel e todas as unidades pesquisadas. Verificou-se que os gestores ainda se deparam com dificuldades de superar a relação: preço, prazo e qualidade. Existem gestores que sequer superaram o estigma do pregão eletrônico, como também da insegurança jurídica.

Conforme os índices de rede, a auditoria interna, o TCU e a Alta administração são os atores principais da rede de governança de compras sustentáveis do instituto. Portanto, recomenda-se que esses procurem trabalhar em sinergia para que a rede possa ser mais eficaz no que tange às compras sustentáveis.

Verifica-se como muito relevante a contribuição da ARS para a pesquisa. Porque, mais do que sugerir atores e funções para a rede de governança, haja vista que esses atores e funções são voláteis no governo, foi colocar a prova a ARS como instrumento de auxílio à tomada de decisões. Ainda há muito a ser explorado acerca da governança de compras e práticas sustentáveis. Pode-se indicar alguns temas com potencial de avançar neste caminho e agregar valor por meio da aplicação das redes sociais para estudos futuros e assim contribuir com a transformação de uma sociedade pouco sustentável para uma sociedade que garanta recursos para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

AMANN, M., K. ROEHRICH, J., EßIG, M., HARLAND, C. Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. **Supply Chain Management: An International Journal**, 19(3), 2014, p. 351-366.

ANDRADE, W. de O. **Editais de Licitação**: Técnicas de elaboração de sistemas de registro de preços. Belo Horizonte: DelRey, 2009.

BELLEN, H. M. Von. **Indicadores de sustentabilidade:** uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BETIOL L. et al. **Compra Sustentável:** a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**.** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G. Network analysis of 2-mode data. **Social Networks**, v.19, p. 243-269, 1997.

BRAGA, M. J. da C.; GOMES, L. F. A. M; RUEDIGER, M. A. Mundos pequenos, produção acadêmica e grafos de colaboração: um estudo de caso dos Enanpads. **RAP -** Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 133-154, 2008.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.** Brasília: AGU, 2017. Disponível em: http://www.agu.gov.br/. Acesso em: 20/02/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras**. Disponível em http://paineldecompras.economia.gov.br. Acesso em 20/05/2020.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Presidência da República. Brasília, 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 28/04/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Acordo de Metas e Compromissos – MEC / IFBA – 2010.** SETEC, Brasília, 2010b. https://bit.ly/2w7DLyB

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Como implantar Agenda Ambiental da Administração Pública - A3P.** 2011. https://bit.ly/1dsnF6v Acesso em: 10/02/2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de Compras**. 2017. http://www./paineldecompras.planejamento.gov.br/>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI – Governo Local para a Sustentabilidade**. Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal.** MPOG/ICLEI, 2010a. http://www.planejamento.gov.br.

BRASIL. Ministério Meio Ambiente. **Plano de ação para produção e consumo sustentáveis** Brasília: MMA, 2014a. https://bit.ly/1ubGgKO. Acesso em: 10/02/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública.** Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em: 05/02/2020.

CRESPIN-MAZET, F.; DONTENWILL, E. Sustainable procurement: Building legitimacy in the supply network. **J. of Purchasing & Supply Management**, 2012.

FERRAGI, E. M. Integrating Supply Chain and Production Chain: a Genesis in the Ethanol Industry. **J. of Operation sand Supply Chain Management**, v. 9, n. 1, p. 129-146, 2016.

FIALHO, J. Análise de redes sociais: princípios, linguagem e estratégias de ação na gestão do conhecimento. **Persp. Gestão & Conhec.** João Pessoa, v. 4, N. Esp., pp. 9-26, out. 2014.

ICLEI. Governos Locais para a Sustentabilidade. **Manual Procura+ Guia para Impl. de Compras Públ. Sust**. 3ª ed. São Paulo, 2015. https://bit.ly/2LQEDCq

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector** New York, 2001. Disponível em <http://www.ifac.org>. Acesso em: 19/11/2019.

IFBA. **Relatório de Gestão Institucional 2016.** Salvador, 2017. Disponível em https://bit.ly/2VvrE8N. Acesso em: 13 set. 2019.

MARTELETO, R. M. Análise de Redes sociais – Aplicação nos estudos transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, 2001.

MIZRUCHI, Mark S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, p. 72-86, 2006.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

SAMPAIO, R; SILVA, R. Compartilhando Saberes. In: SAMPAIO, R. R; SOUZA, R. B.; SILVA, R. F. (Org.). **Construção do Conhecimento na perspectiva das redes sociais**. Série Compartilhando Saberes, v. 1. Salvador: Eduneb/FIEB, 2013.

SOUZA, Queila; QUANDT, Carlos. **Metodologia de análise de redes sociais**. O tempo das redes. São Paulo: Perspectiva, p. 31-63, 2008.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. S. Paulo: Ed. 34, 2013. WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge University, 1994.

YOUNG, A., KIELKIEWICZ-YOUNG, A. **Sustainable supply network management. Corporate environmental strategy**, 8(3), 2001, p. 260-268.

CAPÍTULO 12

CONCEITOS TEÓRICOS E A APLICAÇÃO PRÁTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM ESTUDO EM UMA EMPRESA PÚBLICA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

Data de aceite: 01/03/2021
Data da submissão: 28/11/2020

Paulo César Schotten
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / CPNA
Nova Andradina/MS
https://orcid.org/0000-0002-2053-7310

Daiany Gomes Moreira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / CPNA,
Nova Andradina/MS

Hugo Vinícius Colman Soares
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / CPNA
Nova Andradina/MS

José Roberto Grasiel
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / CPNA
Nova Andradina/MS

Nayara Jaqueline Gonçalves
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / CPNA
Nova Andradina/MS

RESUMO: O Planejamento Estratégico é mais que uma ferramenta de gestão. Trata-se de um processo organizacional que pode ser aplicado a todos os tipos de empresa, quer seja pública, privada ou de terceiro setor, de pequeno, médio ou grande porte, produtiva ou de prestação de serviços. O Planejamento Estratégico leva a empresa a conhecer o ambiente e mercado onde está inserida e a si mesma, através de análise de seu próprio ambiente. O objetivo dessa pesquisa de apresentar na teoria e pratica as etapas para o desenvolvimento de um Planejamento Estratégico. Na teoria foram abordados os principais conceitos de planejamento, estratégia e planejamento estratégico. Na prática, apresentou-se etapas do planejamento estratégico da empresa Sanesul. Metodologicamente, trata-se de um estudo elaborado através de entrevista e análise documental. A análise constata a congruência entre os preceitos teóricos e a pratica na organização, demonstrando através das etapas de construção do planejamento estratégico a valorização e a aplicação, respeitando as etapas filosóficas, de análise ambiental e construção de objetivos e estratégias.

PALAVRAS - CHAVE: Estratégia; Objetivos; Planejamento; Planejamento Estratégico.

THEORETICAL CONCEPTS AND THE PRACTICAL APPLICATION OF STRATEGIC PLANNING: A PUBLIC COMPANY STUDY IN THE BASIC SANITATION SECTOR

ABSTRACT: Strategic Planning is more than a management tool. This is an organizational process that can be applied to all types of companies, whether public, private or third, small, medium or large, productive or providing services. Strategic Planning takes the company to know the environment and market where it is inserted and itself by analyzing its own environment. This research aims to present in theory and

practice the steps for the development of Strategic Planning. In theory, the main concepts of planning, strategy, and strategic planning were addressed. In practice, stages of the strategic planning of the company Sanesul were presented. Methodologically, it is a study developed through interviews and documentary analysis. The analysis finds the congruence between the theoretical precepts and the organization's practice, demonstrating through the stages of constructing the strategic planning the valorization and the application, respecting the philosophical stages of environmental analysis and construction of objectives and strategies.
KEYWORDS: Strategy; Goals; Planning; Strategic planning.

1 I INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico tem papel fundamental no desenvolvimento de organizações. Qualquer tipo de empresa, quer seja pública, privada ou de terceiro setor, independente do porte pode se beneficiar do processo de planejamento estratégico. Quando se trata de gestão estratégica, a ideia de prospectar como futuro é inerente à capacidade da organização de desenvolver seu profissionalismo de gestão. Trata-se de direcionar os esforços da organização em busca de um objetivo estratégico, objetivo esse que representa a visão dos gestores para com sua companhia.

Muitos são os obstáculos na adoção do Planejamento Estratégico, mas na visão de Costa (2007) destaca-se a dificuldade das pessoas em lidar com o futuro e principalmente do medo das pessoas de lidar com o desconhecido. Esse medo pode ser resultado de uma série de concepções erradas com relação a própria organização ou ao comportamento dos gestores, que por sua vez, tendem a tomar uma atitude mais reativa ao que acontece no mercado, ao invés de aplicar uma ação mais proativa, construindo um futuro desejado e conduzindo os rumos da organização de maneira mais segura.

Uma das principais argumentações contra o Planejamento Estratégico é a questão das mudanças no ambiente e no mercado, principalmente em um país que economicamente não se encontra solidificado, como é o caso do Brasil. O que as pessoas precisam entender é que justamente em ambientes turbulentos, onde as situações mudam frequentemente, que precisamos conhecer os caminhos mais seguros em busca de nossos objetivos, caminhos esses que, se bem estruturados, são detalhados dentro de um Planejamento Estratégico.

A partir dessa concepção emerge o problema de pesquisa de demonstrar como um Planejamento Estratégico, a partir da construção e definição de todas as suas etapas, pode ser o diferencial competitivo no seu mercado de atuação. O objetivo dessa pesquisa é apresentar na teoria e pratica as etapas para o desenvolvimento de um Planejamento Estratégico. Como estudo de campo para a parte prática da pesquisa foi utilizado o Planejamento Estratégico da Companhia de Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso do Sul "Sanesul".

Justifica-se essa pesquisa por dois pontos principais. Primeiramente na parte da

divulgação e disseminação da teoria existente sobre Planejamento Estratégico. Muitas organizações são geridas por empreendedores que não tiveram a oportunidade de frequentar universidades e, desta forma, não tiveram acesso ao conceito aqui trabalhado. Em segundo plano, a importância desse artigo vem de encontro também à utilização da ferramenta, visto que é apresentado na prática, os passos e resultados de cada etapa de desenvolvimento do Planejamento Estratégico.

Para que esse objetivo seja alcançado, esse artigo está dividido em 5 seções distintas: a seção um apresenta os objetivos e justificativas da pesquisa; a seção dois apresenta conceitos relevantes que suportam e subsidiam as conclusões do trabalho; a seção 3 apresenta a metodologia de desenvolvimento que norteou os passos de desenvolvimento da pesquisa e do artigo; a seção 4 apresenta as etapas e processos do Planejamento Estratégico na empresa estudada; por fim, na seção cinco, apresenta-se as considerações finais da pesquisa.

2 | PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.1 Estratégia e Planejamento

O processo de desenvolvimento do Planejamento Estratégico inicia-se com o conhecimento dos conceitos principais, aplicações e objetivos da utilização dessa ferramenta de gestão. Entende-se por estratégia o conjunto de decisões (diretrizes e regras) formuladas com o objetivo de orientar o posicionamento da empresa em seu ambiente. Oliveira (2007) conceitua que estratégia é a determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa e a adoção de linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas.

O conceito geral de estratégia é apresentado por Maximiano (2004), para quem estratégia é o meio ou conjunto dos meios para alcançar um fim (ou objetivo). Costa (2007) apresenta um direcionamento da estratégia para a aplicação em organizações, denominando como estratégia empresarial e resume os conceitos em:

- No campo da administração das organizações, a estratégia é o caminho (s) que a organização segue para assegurar seu desempenho e sua sobrevivência.
- Pode também ser considerada como a escolha das formas de competir: onde, como, quando e com quem competir.
- A estratégia compreende os caminhos para chegar a objetivos ou pode determinar que objetivos possam ser alcançados.
- A ênfase nos objetivos ou nos caminhos depende das pessoas que estão planejando
- Os caminhos são definidos como diretrizes ou linhas gerais de ação. Por isso

estratégias também são chamadas de *políticas de negócios*.

- Algumas empresas atuam em um único negócio, outras são diversificadas e atuam em diferentes ramos de negócios. Empresas que são concorrentes em alguns negócios adotam a diretriz da colaboração em outros.

Destaca-se também a importância da compreensão do termo Planejamento. O Planejamento, na visão de Oliveira (2013) tem por concepção o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz. O Planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos pela empresa.

Oliveira (2013) alerta que o Planejamento não é um ato isolado e conceitua que o no desenvolvimento de Planejamento, o processo é muito mais importante que o seu resultado final. Entende-se por essa afirmação que o fato de desenvolver uma ação de planejamento leva o gestor a pensar sua organização, fazendo com que ele conheça as oportunidades e ameaças existentes em seu mercado de atuação, bem como possa identificar a sua realidade enquanto empresa, percebendo quais são seus pontos fortes que o colocam em uma posição de vantagem sobre seus concorrentes e, por outro lado, identificar suas fraquezas que podem limitar seu crescimento ou prejudicar a manutenção de suas atividades.

Por fim, destaca-se Souza e Qualharini (2007) para quem o grande benefício do Planejamento é a tendência da redução dos efeitos de uma série de incertezas em um processo qualquer a ser considerado. Trata de um delineamento, uma percepção provável do cenário esperado e os meios para alcançá-lo. Os autores argumentam ainda que a falta de preparo dos profissionais responsáveis pela gestão das micro e pequenas empresas, conduzem em geral às tomadas de decisões de forma empírica, muitas vezes essas decisões são baseadas em preocupações de curto prazo dos sócios proprietários da empresa.

2.2 Conceitos e Processo de Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico é apresentado por Kotler (1975) como uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente. Silva (2007) define que o planejamento é o processo em que um grupo de pessoas escolhidas pela organização determinam antecipadamente a visão de futuro e como fará para atingir seus objetivos, utilizando-se da elaboração de planos de ação e metas.

Alday (2000) faz uma crítica a utilização do Planejamento Estratégico e argumenta que no mundo dos negócios, a maior parte do pensamento convencional sobre planejamento

estratégico, ou seja, o estabelecimento de metas e a formulação de planos para atingi-las, é mal conduzida e às vezes obsoleta. O autor justifica essa afirmação alegando que muitas organizações perdem tempo excessivo e energia intelectual preciosa tentando planejar e fazer um prognóstico de seu futuro. Criam planos estratégicos grandiosos, apoiados em orçamentos detalhados, estimativas de recursos, planos táticos e cronogramas, mas a maioria desses esforços tem pouca ligação com o sucesso dos negócios.

Outro ponto de crítica do autor é relacionado a falta de compreensão do próprio termo Planejamento Estratégico:

> "Existem dúvidas sobre as diferenças entre Planos Estratégicos, Táticos e Operacionais. Esclarece que o Plano Estratégico é pertinente à organização como um todo, enquanto os Planos Táticos estão relacionados com as diversas áreas da organização. Por exemplo, um Plano Financeiro e um Plano de Marketing são Planos Táticos. Para operacionalizar os Planos Táticos, são preparados os Planos Operacionais, que orientam a alocação de recursos para cada parte dos Planos Táticos". Alday (2000)

Em relação as etapas para formulação de um Planejamento Estratégico, Zanatta, Nuske e Halberstadt (2020) resume em cinco etapas: 1) definição do negócio, visão, missão e princípios da organização; 2) análise do ambiente organizacional; 3) postura estratégica; 4) formulação das estratégias, objetivos e metas e; 5) plano de ação e monitoramento e avaliação das estratégias estabelecidas. Um resumo da sequência do Planejamento estratégico, baseado nos conceitos propostos por Costa (2007) e Oliveira (2013) e são apresentadas na figura 1.

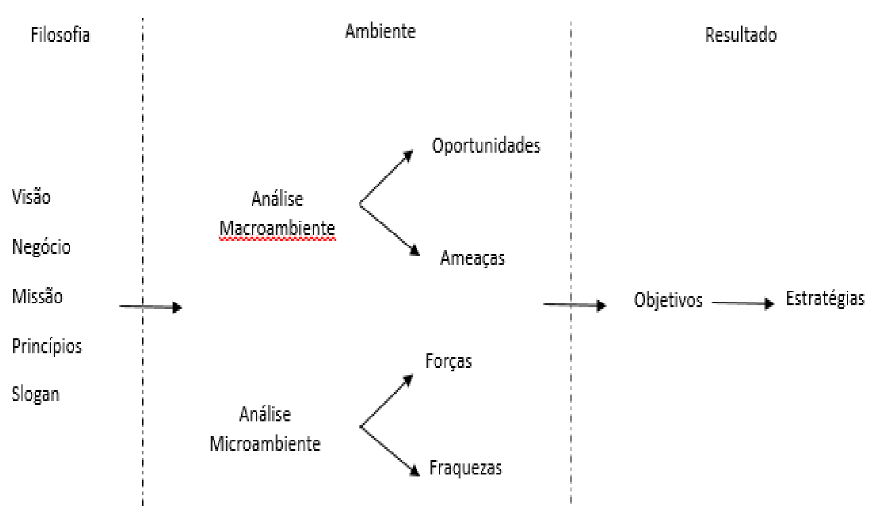


Figura 1 Etapas para elaboração do Planejamento Estratégico

Fonte: Adaptado de Costa (2007) e Oliveira (2013)

Informações detalhadas para desenvolvimento de cada uma dessas etapas e leitura complementar sobre planejamento e estratégia poderá ser consultado, dentre outros, em Porter (1989), Aaker (2001), Bethlem (2002), Costa (2007), Rezende (2008) e Oliveira (2013).

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Entende-se por método científico, na concepção de Souza (2020) como a metodologia usada por cientistas na busca do conhecimento, mais precisamente é um conjunto de regras básicas para desenvolver uma experiência a fim de produzir novos conceitos, bem como corrigir e integrar conhecimentos pré-existentes.

Essa pesquisa é classificada como descritiva quanto ao seu objetivo e estudo de campo quanto aos procedimentos técnicos adotados. Pesquisas descritivas para Vergara (2000, p. 47) são pesquisas que expõem as características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre variáveis e definindo sua natureza. Já estudo de campo, na concepção Gil (2008) procura o aprofundamento de uma realidade específica. É basicamente realizada por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar as explicações e interpretações do ocorrem naquela realidade.

Além disso, essa pesquisa tem também características de pesquisa documental pois busca informações nos repositórios de artigos e publicações com relação ao ambiente e no Planejamento Estratégico já realizado na organização estudada. Vale então entender a definição de pesquisa documental que, na visão de Gil (2008), é muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois a documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Operacionalmente essa pesquisa foi desenvolvida em duas etapas distintas de pesquisa. Em um primeiro momento, após a etapa de conscientização, contextualização e conceituação sobre Planejamento Estratégico, um levantamento teórico foi para compreensão do assunto e descrição dos conceitos sobre Planejamento Estratégico. Essa etapa foi desenvolvida nos meses de março e abril de 2020 pelos pesquisadores, em seus próprios ambientes e utilização de recursos via sistemas de comunicação utilizando-se de plataformas de acesso à internet. As discussões dessa etapa vinham através de workshops entre os membros pesquisadores.

Em uma segunda etapa os pesquisadores buscaram respostas na empresa onde tiveram a oportunidade de entrevistar o gestor da unidade de Nova Andradina (MS) sobre o processo de planejamento da empresa e conheceram o documento “Planejamento Estratégico” desenvolvido pela organização. A coleta de informações então deu-se por meio de entrevista não dirigida e documental. Nesse momento os pesquisadores foram

instigados a fazer uma comparação teórico x prático, embasado nas pesquisas efetuadas, conceitos aprendidos e nas informações colhidas na própria empresa. Essa etapa foi realizada nos meses de maio e junho de 2020. Os destaques dos pesquisadores com relação ao processo estão descritos na seção 4 e nas considerações finais do presente artigo.

4 I DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção apresenta-se a empresa estudada e os dados referentes ao Planejamento Estratégico da empresa para o período de 2020 a 2030. Como processo, foi analisado os ambientes macroeconômicos com pesquisas na economia mundial, nacional e estadual, o ambiente político e a demografia também lembrados nas esferas nacional e estadual. Na análise micro ambiental foi apresentado a caracterização da empresa, os fatores culturais e legais e os pontos fortes e fracos da empresa, análise do cenário e riscos empresariais.

4.1 Caracterização da empresa.

A Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL) é uma Sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado, com composição acionária assim definida: O governo do Estado de Mato Grosso do Sul detém 99,91% de suas ações e a Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos AGESUL detêm 0,09% de suas ações. A Sanesul é uma empresa pública que tem como ramo de atividade operar sistemas e comercializar serviços de água potável e esgotamento sanitário tratado. A empresa foi criada em 1979.

4.2 Filosofia estratégica da organização

O objetivo de estudar a filosofia da organização é conhecer a empresa, saber quais são suas visões, sua cultura, sua razão de existência e quais são os princípios que norteiam suas operações. O estudo apresenta que:

- **Visão:** Em suas declarações estratégicas notou-se que a visão de futuro da empresa é de ser reconhecida pela excelência nos serviços de saneamento básico, melhorando a saúde das pessoas.
- **Negócio:** A empresa tem seus negócios consolidados a atender a população nos serviços de abastecimento de águas; esgotamento sanitário; comercialização dos serviços. Seus novos negócios são os de drenagem urbana; coletas dos resíduos sólidos domésticos e industriais; consultorias; certificação e assistência técnica; serviços de proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e outros serviços necessários a saúde da população.

- **Missão**: Uma das preocupações e missão da organização é o de gerir serviços de qualidade em abastecimento de água e esgotamento sanitário, contribuindo para a saúde pública, a preservação ambiental e o desenvolvimento social e econômico de Mato Grosso do Sul.

- **Princípios**: Quanto aos princípios da Sanesul verifica-se que os mesmos devem direcionar a conduta de todos os agentes envolvidos nas atividades da empresa dando suporte ao cotidiano enquanto pessoas comprometidas com os resultados pretendidos. Destaca-se: ética; eficiência; eficácia; efetividade; segurança, regularidade, e qualidade dos serviços; sustentabilidade ambiental; sustentabilidade econômico-financeira; legalidade; impessoalidade; publicidade.

- **Slogan:** Há mais de 40 anos levando qualidade de vida até você.

4.3 Análise do Ambiente

O princípio de análise de ambiente controlável (micro) busca identificar quais são as forças da organização que podem coloca-la em uma situação de vantagem perante seus concorrentes e quais são as fraquezas que de uma forma ou de outra podem interferir negativamente nas operações da organização.

Já o ambiente incontrolável (macro) está vinculado ao ambiente maior da organização naquele ao qual a empresa tem pouca ou nenhuma força de barganha. Nesse ambiente a empresa busca identificar as oportunidades que o mercado oferece para o crescimento da empresa e, que, uma vez preparada a empresa pode desenvolver-se ou ainda identificar as ameaças do mercado para as ações da organização, colocando-a em posição de perigo, ou seja, risco de continuidade de seu negócio.

A organização estudada tem isso bem definido. A análise desse ambiente pode ser resumida conforme apresentado no quadro 1.

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
PONTOS FORTES	**OPORTUNIDADES**
Estrutura (investimento) Pessoas (comprometimento e segurança) TI: sistemas corporativos bem estruturados Logística Planejamento (existência) Comunicação Relacionamento	Demanda crescente pelos serviços de esgotamento sanitário. Automação dos sistemas operacionais. Foco político no tema saneamento, Saneamento visto como vetor importante para a qualidade de vida da população e preservação do meio ambiente. Demanda social Mídia
PONTOS FRACOS	**AMEAÇAS**
Estrutura (perdas no processo) Pessoas: Falta do Plano de Carreira TI: (problemas de validação dos dados). Planejamento: alinhamento entre os níveis - estratégico, tático e operacional. Baixo nível de investimentos em inovação e pesquisa.	Lenta recuperação econômica Interrupção no sistema tecnológico e de rede: Conexões e invasões Concorrência, Concessões municipais não renovadas. Crise ambiental que pode afetar a oferta de água e a qualidade dos mananciais. Queda do poder aquisitivo (crise econômica)

Quadro 1 Análise Ambiental

Fonte: Extraído do Planejamento Estratégico Sanesul (2020).

No macro ambiente, a organização explora os ambientes apresentados por Oliveira (2013, p. 47), a saber: Ambiente Econômico; Social; Político; Demográfico; Social, Cultural; Legal e Tecnológico. Na parte interna (micro), a empresa tem estudos que a preparam e conscientizam com relação às suas potencialidades e suas fraquezas.

Outro ponto bastante interessante no processo de Planejamento Estratégico da Sanesul vem da análise de riscos. Os principais pontos de análise de risco da empresa são apresentados no quadro 2.

RISCOS EMPRESARIAIS – SANESUL
Riscos do Negócio: Rescisão dos contratos ou não renovação dos contratos de concessão; Riscos operacionais: sucateamento dos sistemas, elevação das perdas, mudanças climáticas; Danos causados por acidentes de trabalho ou por segurança inadequada; Riscos financeiros: redução de receita, elevação de custos, redução das fontes públicas de financiamento, elevação do índice de inadimplência dos órgãos públicos e de particulares; restrição orçamentária ou financeira para realização dos investimentos planejados; Riscos ambientais: redução da disponibilidade hídrica dos mananciais, poluição das fontes de captação, ações do Ministério Público e de órgãos ambientais devido a passivos ambientais; não cumprimento ou desconformidade com as condicionantes impostas no licenciamento ambiental. Riscos legais e regulatórios: aumento de custos decorrentes de imposições legais e regulatórios como taxas, fundos financeiros e outorgas dos serviços. Suspensão da tarifa investimento. Desconhecimento das exigências da Lei 13.303/16 para contratações e implantação da governança corporativa.

Quadro 2 Riscos Empresariais

Fonte: Extraído do Planejamento Estratégico Sanesul (2020).

A organização estudada desenvolveu um mapa estratégico que sintetiza seu papel e seu planejamento para o período de 2020 a 2030. Esse mapa contempla e resuma a visão filosófica da empresa e as dimensões de atuação no mercado, nas finanças, nos processos internos e no desenvolvimento do conhecimento e aprendizagem. Do mapa estratégico, a empresa define seus objetivos estratégicos. A tabela 1 apresenta os objetivos estratégicos da empresa SANESUL para o período de 2020 a 2030.

Objetivo Estratégico	un	2020	2023	2026	2028	2030
1. Manter a universalização do abastecimento de água em 99% da população urbana.	%	99	99	99	99	99
2. Atingir 88% de atendimento em esgotamento sanitário no ano de 2030.	%	55	68	75	82	88
3. Avaliar a ampliação do mercado de atuação para novos negócios, a partir de 2020.	%	100	100	100	100	100
4. Manter todas as concessões dos serviços com segurança contratual.	%	100	100	100	100	100
5. Elevar a satisfação dos clientes com relação aos serviços prestados	%	80	85	85	85	90
6. Manter o equilíbrio econômico financeiro da empresa.	%	26	29	32	33	34
7. Manter o Índice de Arrecadação em, no mínimo, 98% do faturamento particular.	%	≥98	≥98	≥98	≥98	≥98
8. Reduzir as perdas de água para 200 l/lig/dia até 2030.	l/lig/dia	274	255	236	218	200
9. Manter a qualidade da água distribuída nos padrões ambientais e legais exigidos.	%	≥95	≥95	≥95	≥95	≥95
10. Manter a qualidade dos efluentes do esgoto nos padrões ambientais e legais exigidos.	%	≥60	≥60	≥60	≥60	≥60
11. Reduzir o Custo Unitário de Energia Elétrica para 0,50 R$/kWh até 2030.	%	0,68	0,65	0,60	0,55	0,50
12. Implantar o Plano de Carreira e Remuneração em 2020.	%	100	100	100	100	100
13. Implantar a Política de Gestão de Pessoas em 2020.	%	85	95	100	100	100
14. Instituir o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica em 2020.	%	40	60	80	90	100

Tabela 1 Objetivos estratégicos

Extraído do Planejamento Estratégico Sanesul (2020).

4.4 Análise geral da pesquisa

Destaca-se a importância dada ao processo pela empresa. É perceptível por meio do documento apresentado a seriedade e a aplicabilidade do planejamento em todas as esferas da Sanesul. O Planejamento Estratégico de um documento de gestão, cujo objetivo destacado por Kotler (1975), Ferreira et al (1997), Alday (2000), Silva (2007), Souza e Qualharini (2007) e a organização Sanesul utiliza-se do mesmo com essa finalidade, servindo realmente como pregado na literatura como direcionador dos esforços organizacionais em busca dos objetivos definidos.

Outra constatação extraída da análise é relacionada à forma como o planejamento foi sequenciado e redigido. O modelo adotado pela Sanesul segue em linhas gerais o padrão indicado por Costa (2007) e Oliveira (2013), embora esteja mais próximo da ideia e modelo geral apresentado por Zanatta, Nuske e Halberstadt (2020). Isso não quer dizer que um ou outro estão errados e os outros certos, mas sim, leva a compreensão que existem várias formas de redação e construção de um planejamento que, a partir das necessidades organizacionais podem ser adotados.

Por outro lado, foi constatado também a existência de uma sequência lógica obedecendo o estabelecido e partes componentes que levam a: 1) uma análise filosófica da organização nas suas definições de visão, missão, valores, etc; 2) uma análise do ambiente macro e micro levando ao conhecimento de suas oportunidades e ameaças e de suas forças e fraquezas e; por fim, 3) o estabelecimento de objetivos e estratégias que guiarão os passos da organização.

Ressalta-se então a importância do Planejamento Estratégico para a organização estudada e a valorização do processo, identificando através dessa análise que, por se tratar de uma empresa de prestação de serviços, de caráter público, o Planejamento Estratégico é muito bem direcionado e compreende as necessidades e objetivos para o qual foi proposto.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial da pesquisa foi apresentar na teoria e pratica as etapas para o desenvolvimento de um Planejamento Estratégico. O objetivo de apresentar na teoria foi atendido através da apresentação de literatura especifica e a parte prática utilizou-se da apresentação do Planejamento Estratégico da empresa Sanesul.

Na comparação teórico prático foi possível constatar que a organização tem um processo sistematizado de planejamento, culminando na redação de um Planejamento Estratégico que conduz os rumos da organização e serve como guia (direcionador) em busca dos objetivos. Ressalta-se ainda que o Planejamento Estratégico da organização segue os padrões apresentados na literatura, sendo compostos de partes especificas que levam à compreensão da razão de existência da organização, de seu contexto ambiental e de seus objetivos e estratégias.

Em um contexto maior, o conteúdo aqui apresentado reforça a importância do Planejamento para as organizações, pautado em cima de definições estratégicas que auxiliam organizações no seu dia a dia e principalmente no processo de decisão e busca de objetivos e metas, podendo ser aplicado a organizações públicas, privadas e/ou terceiro setor, e independente do tamanho, podendo ser aplicados a empresas de pequenos, médios ou grande porte.

Como limitação, essa pesquisa foi desenvolvida em um contexto de pandemia o que

limitou o acesso a pessoas na organização, razão pela qual o trabalho foi direcionado a um contexto mais documental e o processo de desenvolvimento não foi estudado, ficando então como recomendações para estudos futuros, a partir do conhecimento aqui apresentado, de estender a pesquisa ao processo de criação e desenvolvimento do Planejamento, bem como ao estudo prático de sua aplicação.

REFERÊNCIAS

Aaker, D. A. **Administração Estratégica de Mercado**. 5ª ed. - Porto Alegre: Artmed-Bookman, 2001.

Alday, H.E. C. **O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica**. Rev. FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000. Disponível em https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505/400, acesso em 14 de agosto de 2020, às 12:00.

Bethlem, A. **Estratégia Empresarial** - conceitos, Processo e Administração Estratégica. 4ª ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

Costa, E. A. **Gestão Estratégica**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

Drucker, P. F. **Economy's Dark Continent**. Revista Fortune. Abril. p.131. 1962.

Ferreira, A. A.; Reis, A. C. F. & Pereira, M. I. (1997). **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias: evolução e tendência da moderna administração de empresas. São Paulo: Pioneira

Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Kotler, P. **Administração de marketing**. São Paulo : Atlas, 1975

Maximiano, A. C, A. **Introdução a Administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Oliveira, D. P. R. de. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 24ª Edição. São Paulo: Atlas. 2007, p. 331.

Oliveira, D. P. R. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 31ª ed. São Paulo, Editora Atlas: 2013.

Porter, M.E. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

Rezende, D. A. **Tecnologia da Informação e Planejamento Estratégico**. São Paulo: Brasport, 2008.

Silva, A. T. **Administração básica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Souza, L. A. **Método científico**. Mundo educação. Disponível em https://mundoeducacao.uol.com.br/quimica/metodo-cientifico.htm#:~:text=Entende%2Dse%20por%20M%C3%A9todo%20cient%C3%ADfico,e%20integrar%20conhecimentos%20pr%C3%A9%2Dexistentes. Acesso em 14 de agosto de 2020, às 13:35.

Souza, W.; Qualharini, E. **O planejamento estratégico nas micro e pequenas empresas**. Centro Universitário SENAC. III Workshop Gestão Integrada: Riscos e Desafios, São Paulo, 25 e 26 de Maio de 2007. Disponível em http://www.sp.senac.br/pdf/24848.pdf. Acesso em 14 de agosto de 2020, as 12:48.

Vergara, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

Zanatta, J. M., Nuske, M. A., & Halberstadt, I. A. (2020). **Strategic planning for a micro enterprise: case study in a supermarket in Rio Grande do Sul.** *Research, Society and Development*, *9*(2), e36922006. https://doi.org/10.33448/rsd-v9i2.2006

CAPÍTULO 13

GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA DENTRO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO: A DICOTOMIA ENTRE PLANO E REALIDADE

Data de aceite: 01/03/2021

Data de submissão: 08/12/2020

Maria Vanessa de Souza Araújo
Graduanda em Psicologia, Centro Universitário Doutor Leão Sampaio
Unileão, Juazeiro do Norte
http://lattes.cnpq.br/3825768934537208

Nara Raysa de Sousa
Graduanda em Psicologia, Centro Universitário Doutor Leão Sampaio
Unileão, Juazeiro do Norte
http://lattes.cnpq.br/0425342278835294

Tiago Deividy Bento Serafim
Orientador, Graduado em Psicologia, Universidade Estadual da Paraíba – UEPA, Juazeiro do Norte
http://lattes.cnpq.br/2193346133603699

RESUMO: A Legislação brasileira assegura o direito à saúde integral a todos os cidadãos, entretanto, a atenção à saúde dentro sistema penitenciário tem apresentado deficiências e falta de acesso aos serviços à população privada de liberdade. Dentro desse contexto, o objetivo do trabalho é evidenciar a desconformidade entre o plano de gestão em saúde e a realidade prática dentro do contexto penitenciário, utilizando-se de revisão bibliográfica sobre a temática. Frente aos problemas estruturais e organizacionais do sistema penitenciário, a superlotação e a falta de insumos básicos, têm causado prejuízos à vida das pessoas privadas de liberdade, dificultando o acesso aos serviços básicos de saúde e descumprindo as recomendações de execução do serviço de saúde.

PALAVRAS - CHAVE: gestão em saúde; sistema penitenciário; saúde pública.

PUBLIC HEALTH MANAGEMENT WITHIN THE PENITENTIARY SYSTEM: THE DICHOTOMY BETWEEN PLAN AND REALITY

ABSTRACT: The brazilian Legislation secures the right of full health to all citizen, however, the attention to health inside the prisional system has presented fails and lack of access to services for the population deprived of liberty. Inside this context the purpose of the work is evidence the non-conformity between the plan of health management and the practical reality inside of the penitentiary context, using literature review about the theme. In front of the structural and organizational problems of the prisional system, the overcrowding and the lack of basic resources, has caused harm to the life of people deprived of liberty, hindering the access to health basic services and not complying with the execution recommendations of the health service.

KEYWORDS: health management; prisional system; public health.

INTRODUÇÃO

A pena de prisão tal qual como conhecemos, composta por privação de liberdade, objetivando a ressocialização do sujeito e redução de reincidência, é fruto de um

processo de modificações produzidas durante a história. Sabe-se que anteriormente ao século XVIII as prisões eram de função meramente de detenção de sujeitos acusados de crimes e que ali aguardavam a execução de sua sentença (WACQUANT, 2008). Entretanto o modelo punitivo utilizado nesse período, que utilizava de tortura, mutilação, trabalho forçado, banimento ou morte, sofreu com modificações durante os períodos históricos bem como as mudanças culturais e ideológicas da sociedade, passaram-se a utilizar de métodos menos severos e depredatórios, visando uma recuperação do indivíduo, desenvolveram-se então sistemas progressistas de penalidade, possibilitando ao sujeito uma possibilidade de melhoria.

No Brasil entretanto, a história prisional só começa com a independência, com a aprovação do Código Penal em 1830 que propõe a privação de liberdade como penalidade aos crimes cometidos. No entanto, o contexto no qual estava inserido o país, carregado de práticas escravistas e punitivistas, o modelo a ser implementado apresentava medidas opostas às práticas de punição adotadas, desse modo, ainda que implementando a privação de liberdade como medida de penalidade, as penas aos indivíduos de “menor qualidade”, ou seja, os sujeitos escravizados, mantinha-se conservadas os castigos corporais e torturas (SILVA, 2012).

O modelo adotado pelo Brasil passou então por diversas modificações durante o processo histórico, desde a abolição da escravatura, passando pelas elaborações das constituições, acompanhada de mudanças políticas, a ressocialização dos sujeitos é instituída como principal execução penal (SILVA, 2012). É apenas em 1988, com a elaboração atual carta magna, que baniu-se os tratamentos desumanos e cruéis e a tortura no país. Implementando ainda outras modalidades punitivas, como prestação social alternativa e a suspensão de direitos.

É na Constituição Federal de 1988, que se assegura também “a saúde como direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais econômicas que visem à redução do risco de doenças” que vem a ser efetivada posteriormente com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentro disso, a atenção à saúde da população privada de liberdade é assegurada pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das pessoas privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), que vem a propor um conjunto de ações de promoção, prevenção, assistência e recuperação em saúde de forma a fornecer a assistência à saúde prevista como dever do estado de acordo com a Lei de Execução Penal (LEP), possibilitando o integral acesso ao cuidado no SUS.

OBJETIVOS

Objetiva-se no trabalho em questão analisar, por meio de revisão de literatura, a gestão pública da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das pessoas privadas

de Liberdade no Sistema Prisional, bem como as deficiências desta, compreendendo a dicotomia teoria-pratica na efetivação da política.

METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão de literatura, com base em pesquisa bibliográfica de materiais publicados utilizando produções publicadas nas bases de dados da Scielo, e BVS (Biblioteca Virtual de Saúde), revistas, periódico e livros da área de gestão em saúde, sistema penitenciário brasileiro. Utilizou-se como critérios de inclusão, publicações em português, que abordassem a temática. Empregou-se como critérios de exclusão, artigos que não abordassem o tema, artigos duplicados e resumo simples.

Utilizou-se o referencial teórico para definição e explicação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das pessoas privadas de Liberdade no Sistema Prisional, bem como sobre a área de gestão em saúde, com ênfase na saúde penitenciária. Em seguida, utilizou-se de análise de resultados de pesquisas da área, de forma a observar as desconformidades da prática para com o plano.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a 8° conferência Nacional de Saúde em março de 1986, surge em forma de lei com a constituição Federal de 1988 o Sistema Único de Saúde (SUS) regulamentado pelas leis 8080/90 e 8142/90, com a finalidade de alterar as situações de desigualdade e proporcionando assistência à saúde para toda população. Regida pelos princípios doutrinários de universalidade, integralidade e equidade, o SUS provocou uma revolução no tratamento em saúde no país.

O atendimento em saúde para pessoas privadas de liberdade é previsto na Lei de Execução Penas (LEP), Lei nº 7210, de 11 de julho de 1984 e em 2003 se consolidou com a organização das ações e serviços tendo como base as diretrizes do SUS. A LEP exige ainda que sejam dadas condições necessárias para atender as demandas da população privada de liberdade respeitando sua integração social, proporcionando ao mesmo, atendimento em saúde de caráter preventivo e curativo, ficando esta, na responsabilidade estatal (BRASIL, 1984).

É a partir disso, que cria-se a PNSSP. Surgida a partir do trabalho colaborativo entre diversas áreas e considerada um marco na atenção à saúde traz como principal objetivo promover o acesso à atenção integral à saúde da população privada de liberdade e "[...] contribuir para o controle e/ou redução dos agravos mais frequentes à saúde da população penitenciária brasileira. " (BRASIL, 2005, p. 14), buscando garantir o direito à saúde a partir de uma perspectiva de humanização e com base no respeito à integridade física e moral do sujeito como garantido na constituição de 88. E é com a Portaria nº 482, de 1 de abril

de 2014, que se institui as normas de operacionalização da PNAISP, instituindo a oferta de serviços de saúde nas unidades prisionais correspondendo ao número de privados de liberdade (BATISTA E SILVA, 2016).

A PNAISP prevê ações de vigilância sanitária e epidemiológica, a serem realizadas dentro das penitenciarias promovidas pelos municípios e Distrito Federal. Com base no objetivo de promover atenção integral, tem como diretrizes para execução ser resolutiva, contínua e de qualidade, de forma que a promoção e prevenção são serviços prioritários. Dividido, então em serviços de atenção básica e de média complexidade, as ações de saúde da PNAISP passaram a serem guiadas pela lógica da atenção básica, a partir do consenso que surge durante os últimos anos sobre a situação penitenciaria, com ênfase na insalubridade e superlotação que tornam as instituições propicias a difusão de doenças infectocontagiosas (Freitas et al., 2016).

O plano de execução da política, portanto, traça as principais responsabilidades da gestão para com a saúde da população privada de liberdade, com as ações fundamentais e as complementares. A PNAISP é, então, uma solução para suprir as necessidades de inclusão efetiva das pessoas privadas de liberdade ao SUS, cumprindo de forma efetiva os princípios de universalidade e equidade (NASCIMENTO; BANDEIRA, 2018).

Coloca-se em questão então, a importância do planejamento e gestão em saúde como método de atingir esses objetivos, de forma que se define como "ato ou efeito de administrar; ação de governar ou gerir empresa, órgão público" (HOUAISS, 2001). Compreendendo-se o papel da gestão dentro do setor de saúde, como forma de obtenção de resultados e atingir os objetivos, de forma a efetivar os serviços planejados e executados, a fim de trazer uma melhor eficácia, diminuindo os custos e melhorando o desempenho da realização do serviço, ou seja, fazer com que o processo funcione da melhor forma e completa (RIVERA, ARTMANN, 2012).

A gestão em saúde penitenciária, que se utiliza da gestão do SUS para execução, apresenta-se em local de responsabilidade de manutenção e efetivação dos direitos da população privada de liberdade, garantindo o acesso aos serviços de forma eficaz e disponibilizando os equipamentos necessários à boa execução. O lugar da gestão dentro da PNAISP, coloca-se de forma a assegurar a assistência necessária como previsto na Lei de Execução Penal (LEP), bem como, possibilitar a resolubilidade da Atenção Básica, com base nos princípios de universalidade, equidade, o cuidado centrado na pessoa e longitudinalidade do cuidado (SCHMITT, et al, 2014). A gestão em saúde apresenta-se ainda de importância para execução da coordenação do cuidado, a fim de elabora e organizar o fluxo de usuários na atenção, e na Organização da Rede, identificando as necessidades do usuário de modo que o planejamento de ações e os serviços partam destas. Nesse contexto fica ainda a cargo da gestão a contratação dos profissionais de saúde, disponibilizando os profissionais necessários, enfatizando-se o estabelecimento de equipes responsáveis pela atenção à saúde, que colocam-se como minimamente

compostas por médico, psicólogo, assistente social, odontólogo, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e auxiliar de consultório, havendo a cobertura de no máximo 500 pessoas privadas de liberdade por equipe (FREITAS et al., 2016).

Em contrapartida o que observa-se na realidade brasileira é o aumento substancial do número de pessoas em cárcere. Sendo a maior população carcerária da América Latina e estando entre as quatro maiores no mundo, ficando atrás somente dos Estados Unidos, China e Rússia e tendo aumentado desde os anos 90, passando de 90 mil para 726.354 mil no ano de 2017, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações penitenciárias (INFOPEN), para uma capacidade total de 415 mil. Os problemas nas condições carcerárias são conhecidos e são bastante evidentes: superlotação, condições sanitárias deficientes, alimentação insuficiente, falta de atendimento médico, a constante violência dentro das penitenciarias entre outras tem causado prejuízos à saúde das pessoas privadas de liberdade e propiciando agravos de doenças (CARVALHO, 2017).

O que coloca-se em cheque é a universalidade do direito à saúde, apesar da normatização as dificuldades enfrentadas prejudicam a garantia de acesso à saúde das pessoas privadas de liberdade. A questão pode ser evidenciada, com a alta taxa de mortalidade dentro do sistema penitenciário brasileiro, onde de acordo com o Ministério da Justiça, uma pessoa tem seis vezes mais chances de morrer dentro da cadeia do que fora, sendo das principais causas problemas de saúde. A superlotação nas penitenciarias brasileiras tem causado a falta de acesso de todas as pessoas aos serviços, bem como a má distribuição dos serviços entre os estados, de acordo com a nota técnica publicada pelo Departamento Penitenciário Nacional em fevereiro de 2020 estados como Amapá, Sergipe e Paraíba apresenta baixa cobertura de equipes com percentual entre 0% e 2,6%.

Enfatizando o princípio de equidade do SUS, observa-se a falha na execução com relação à PNAISP, de forma que ainda não garante saúde integral às minorias dentro do cenário do cárcere. Considerando a mulheres que compõem a população privada de liberdade, sendo elas 7% do total da população privada de liberdade no Brasil, ainda se existe uma deficiência nas políticas sociais de atenção à esse público especifico. O que percebe-se quanto a essa questão é a prioridade de serviços voltados à maternidade, mesmo que a política de saúde possua metas com relação ao controle de canceres cérvico-uterino e de mama, evidenciando a maior atenção à mulher quando vinculada a uma criança. Ademais, os direitos das mulheres mães dentro das penitenciarias ferem os direitos garantidos por lei que determina que a população feminina em cárcere possa permanecer com os filhos durante a amamentação e com a LEP que prevê a obrigatoriedade de berçários nos estabelecimentos penais, entretanto, Caroline Bispo, coordenadora do grupo de Trabalho e Estudo Elas Existem – Mulheres Encarceradas, expôs-se o não cumprimento da lei e o tratamento desumano às mulheres em situação de maternidade, onde são realocadas de instituições e espaços causando desgaste emocional e mudança de tratamento dentro dos equipamentos, deixando por vezes de serem vistas de forma humanizada quando chegam

a voltar às penitenciarias após o período de maternidade (PERES, 2017). Além disso apenas 16% das unidades possuem cela ou dormitório para gestantes e 50% das mulheres em gestação encontram-se em unidades com cela adequada.

Em adição, deve-se lembrar que a pena de prisão deve objetivar principalmente a ressocialização e a não reincidência, entretanto, o que observa-se dentro das penitenciarias são situações de violência, física, verbal e psicológica. A violência afeta muito a saúde, de forma direta já que ela provoca mortes, lesões e traumas físicos, mas também psicológicos pois causa diversos agravos mentais e emocionais e diminui a qualidade de vida das pessoas ocasionando situações de revolta e reforçam a criminalidade (CONSTANTINO et. Al, 2016). É preciso apontar ainda as consequências da violência sofrida à saúde da pessoa privada de liberdade, para além das consequências físicas, a população privada de liberdade, apresenta índice elevado de tentativa de morte auto infligida (suicídio), onde mulheres privadas de liberdade apresentam índice de 9,4%, para apenas 2% das mulheres na população geral. É deste modo, que a garantia dos direitos à saúde da população privada de liberdade, deve compreendida juntamente com a necessidade de prevenção de violência dentro das penitenciarias, as condições às quais essa população está exposta inviabiliza uma eficácia no serviço de saúde dentro das penitenciarias e principalmente a ressocialização desses sujeitos. Minayo & Constantino (2015) aponta que o contrário da violência não é a não violência, mas sim a cidadania e a valorização da vida de cada indivíduo, dentro dessa perspectiva, a gestão em saúde nas penitenciarias, tem local de promoção de melhoria das condições de vida da população privada de liberdade, como forma de tornar eficaz a tratamento em saúde para esses sujeitos.

Como compreendido, um dos maiores problemas enfrentados dentro do sistema penitenciário brasileiro é a superlotação, sabendo-se que as penitenciarias brasileiras já possuem ocupação de quase o dobro da sua capacidade, é evidente os desafios enfrentados para a gestão dentro destes locais, já que com o número elevado de pessoas nas instituições o acesso aos serviços de saúde, educação e programas de ressocialização são por vezes restritos, ao contrário do disposto na LEP, que prevê acesso à todas as pessoas privadas de liberdade. Levantamentos realizados nas penitenciarias brasileiras, apontam a situação carcerária como local de tortura física e psicológica, causada pela superlotação e a precariedade do acesso a insumos básicos como agua e material de higiene (BRASIL, 2009). Greco (2005) reforça que a reincidência é consequência direta dessa impossibilidade de acesso aos serviços ofertados para ressocialização, dentro disso fica explicitado a necessidade de resolutividade dos problemas de execução da PNAISP, de forma a reduzir os impactos negativos do sistema penitenciário sobre a população privada de liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas observados, mostram de forma clara o não cumprimento dos direitos fundamentais a estes sujeitos, comprovando o descumprimento das indicações das leis de oferta de saúde, causando mais prejuízos a vida do sujeito e impedindo o processo de ressocialização, onde observa-se a escassez de recursos e deficiência na aplicação pratica dos direitos garantidos pela LEP e pela PNAISP.

A situação negativa dentro das instituições penitenciarias atenuaram-se nos últimos anos tornando-se cada vez mais difícil o acesso da população privada de liberdade aos direitos básicos, dentro dessa perspectiva a gestão em saúde apresenta-se, então, como modelo de resolução de diversas problemáticas observadas em contexto penitenciário, de garantia de direitos e oferta de serviços essenciais ao bom desenvolvimento do sujeito e garantia de seu atendimento integral à saúde da pessoa privada de liberdade, compreendendo os objetivos do Sistema Único de Saúde e suas diretrizes básicas, buscando oferecer a promoção, prevenção e reabilitação desse público, percebe-se então a necessidade de busca de estratégias de redução de danos e de segurança na aplicação dos serviços de saúde e reabilitação dos sujeitos, visando o alcance dos objetivos da politica de saúde, compreendendo os direitos dessa indivíduos e possibilitando o melhor cumprimento das políticas públicas.

Com base no exposto, conclui-se a precariedade no sistema penitenciário, que vem a se tornar mais atenuado frente às deficiências na execução das politicas publicas de saúde das pessoas privadas de liberdade e a necessidade de busca de estratégias de solução das problemáticas, visando o cumprimento dos direitos básicos da população em questão, visando o tratamento humanitário e proporcione meios de ressocialização do indivíduo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de Outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional. Modelo de Gestão para a Política Prisional. Brasília. 2016.

______. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional. 2017. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, INFOPEN – 2017.

______.Secretaria de Atenção à Saúde. Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Brasília, DF, 2005.

Batista e Silva, M. B. (2016). Emergência de uma política, extinção de uma coordenação: Sobre a gestão da saúde penitenciária no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 17(5), 2021-2030.

CARVALHO, Nathália Gomes Oliveira. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional: uma análise sobre a evolução normativa. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, Brasília, v.6, n.4, p.112-129, 2017.

Constantino, P., Assis, S. G., & Pinto, L. W. (2016). O impacto da prisao no estado de saude mental dos presos do estado do Rio de Janeiro. Ciência e Saúde Coletiva, 21(7), 2089-2099.

Freitas, RS et al. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional: uma análise do seu processo de formulação e implantação. Rev. Pol. Públ. [internet]. 2016.

Lei No 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1984.

Lei No 8.080, de 19 de Setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990a.

GRECO, R. Curso de Direito Penal- 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus,2008.

MINAYO, M.C. S & CONSTANTINO, P. Deserdados Sociais: condições de vida e saúde dos presos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

PERES, A.C. Mães do cárcere. **Revista Radis**, Rio de Janeiro, n. 112, jun. 2017.

SILVA, A.M.C. Do Império à República considerações sobre a aplicação da pena de prisão na sociedade brasileira. Revista EPOS; Rio de Janeiro – RJ; Vol.3, nº 1, janeiro-junho de 2012

WACQUANT, L. As duas faces do gueto. São Paulo: Boitempo, 2008.

CAPÍTULO 14

INCIDÊNCIA DE MORTALIDADE POR DIABETES NA INFÂNCIA NO BRASIL: COMPARATIVO ETÁRIO NO PERÍODO DE 2018 A 2020

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 05/01/2021

Ana Maria Ribeiro Fonseca
Universidade Tiradentes- Unit
Aracaju – Sergipe
http://lattes.cnpq.br/9895163047788577

Giovanna Brasil Pinheiro
Universidade Tiradentes- Unit
Aracaju – Sergipe
http://lattes.cnpq.br/0853639987217961

Luiz Phillipe Silva Azevedo
Universidade Tiradentes- Unit
Aracaju – Sergipe
http://lattes.cnpq.br/8285918347592056

Rafael Cruz Mariz
Universidade Tiradentes- Unit
Aracaju – Sergipe
http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K9562708A8

RESUMO: A diabetes mellitus (DM) é uma doença crônica, não transmissível, de evolução progressiva. Sendo considerada uma dos maiores problemas de saúde pública no mundo, se tornando a terceira causa mais comum de morte no Brasil. Não obstante, os mais acometidos pela doença são mulheres e idosos, com uma crescente proporção de pessoas acometidas por DM em grupo etário cada vez mais jovens. Entretanto, a diabetes mellitus é um grupo heterogêneo de distúrbios metabólicos que apresentam em comum a hiperglicemia, resultado de defeitos na ação ou na secreção da insulina, ou em ambas. Com isso apresenta os principais tipos, que são a diabetes mellitus 1, a qual se apresenta com maior incidência em crianças e a diabetes mellitus 2, mais comum com a presença do sobrepeso ou obesidade, ocorrendo geralmente após os 40 anos. Apresentado como transversal, documental e retrospectivo realizado através da obtenção de casos confirmados no Brasil notificados no DATASUS, no período de 2018 a 2020. Apesar de ser um distúrbio que pode ser controlado, muitas vezes os cuidados são negligenciados por crianças e adolescentes. Isso é evidenciado uma vez que crianças entre 10 e 14 anos têm destaque na prevalência do número de óbitos, com 38% do número total de casos, enquanto crianças mais novas têm destaque pela menor porcentagem de óbitos pelo enfermo.
PALAVRAS - CHAVE: Diabetes; Infância; Óbitos.

INCIDENCE OF DIABETES MORTALITY IN CHILDHOOD IN BRAZIL: AGE COMPARISON IN THE PERIOD FROM 2018 TO 2020

ABSTRACT: Diabetes mellitus (DM) is a chronic, non-communicable disease of progressive evolution. It is considered one of the biggest public health problems in the world, becoming the third most common cause of death in Brazil. Nevertheless, the most affected by the disease are women and the elderly, with an increasing proportion of people affected by DM in an increasingly young age group. However, diabetes mellitus is a heterogeneous group of metabolic

disorders that have hyperglycemia in common, the result of defects in insulin action or secretion, or both. Thus, it presents the main types, which are diabetes mellitus 1, which has the highest incidence in children and diabetes mellitus 2, the most common with the presence of overweight or obesity, usually occurring after the age of 40. Presented as cross-sectional, documentary and retrospective carried out by obtaining confirmed cases in Brazil notified in DATASUS, from 2018 to 2020. Despite being a disorder that can be controlled, care is often neglected by children and adolescents. This is evidenced since children between 10 and 14 years of age stand out in the prevalence of the number of deaths, with 38% of total case's number, while younger children are highlighted by the lower percentage of deaths by the patient
KEYWORDS: Diabetes; Childhood; Deaths.

1 I INTRODUÇÃO

Sendo a diabetes mellitus (DM) a moléstia que mais mata no Brasil, a preocupação acerca da sua manifestação em pessoas cada vez mais jovens tornou-se uma realidade. Consequentemente, medidas para tentar compreender a dimensão desse fenômeno foram tomadas, a começar por um estudo da incidência de mortalidade por diabetes na infância. Segundo dados do DATASUS, foram notificados 23.345 óbitos na infância devido à diabetes mellitus no Brasil. Desses, tem-se destaque crianças de 10 a 14 anos, com 8.805 óbitos. Em seguida, há a faixa etária entre 15 a 19 anos com 7.504 e entre 5 a 9 anos com 4.244. Já os menos acometidos apresentam menor faixa etária, sendo crianças de 1 a 4 anos e menores de um ano, responsáveis por 12% do número de casos de óbitos por DM no Brasil. A compreensão desse evento pode, ainda, ser esclarecida a partir de levantamentos fornecidos pelo 9º Atlas de Diabetes, produzido pela IDF (Federação Internacional de Diabetes), o qual afirma que o Brasil tem 98,2 mil crianças e adolescentes com menos de 15 anos diagnosticados com diabetes tipo 1 e 128,9 mil afetados até os 20 anos. De acordo com esse relatório, a prevalência da doença aumentou 14 vezes em crianças e adolescentes nos últimos 10 anos, dessa forma, 9.600 jovens correm risco de desenvolver a doença a cada ano, o que torna o Brasil o terceiro país com maior número de crianças portadoras de DM1 no mundo. Além disso, ele está entre os 32 países onde há maior risco de desenvolver DM2, havendo, ainda, uma perspectiva de aumento de 55% desses números até 2045, o que o consagra como o país com maior número de pessoas com diabetes na América Latina, possuindo 16,5 milhões de brasileiros portadores da enfermidade e metade deles desconhecendo ter a doença. O crescimento absurdo dessa enfermidade em território nacional afeta, consequentemente, os óbitos associados a ela.

A mortalidade prematura de crianças e adolescentes por DM precisa ser encarada como um grave problema de saúde pública, uma vez que afeta não somente a expectativa de vida desses grupos, como também deflagra a ineficiência desse sistema sobre o acesso ao conhecimento e às medidas terapêuticas necessárias para o seu enfrentamento. Por ser uma doença que se desenvolve lenta e progressivamente ao longo da vida e que apresenta

alto potencial de gravidade, o diabetes mellitus precisa de cuidados intensivos para prevenir o surgimento de complicações. Para tanto, é necessário que haja uma coparticipação de pacientes, famílias e profissionais de saúde, na busca desse objetivo, a fim de garantir o melhor bem-estar possível e a um futuro promissor para os grupos atingidos. Pensando nisso, o lema da gestão 2018-2019 da Sociedade Brasileira de Diabetes é educar, apoiar e transformar.

2 | DESENVOLVIMENTO

Quando aparece o diabetes, tende-se a focalizar o susto, o medo, deixando-se de lado o desenvolvimento da criança. Porém, estas variáveis têm capacidade surpreendente de adaptação. Com a ajuda da família, uma criança que recebeu o diagnóstico de diabetes, pode continuar a ter uma vida ativa, saudável e feliz.

Para entender um pouco mais sobre a dinâmica dessa doença crônica, considerada uma das mais prevalentes e incidentes na infância e adolescência, segue-se a seguinte explicação: O diabetes mellitus é um distúrbio metabólico que tem início quando o organismo perde a capacidade de produzir insulina adequadamente, ou quando não consegue aproveitar a demanda fornecida pelas células-beta das ilhotas de Langerhans do seu órgão produtor, o pâncreas. Por conseguinte, tem-se um aumento repentino dos níveis de glicose no sangue, caracterizando uma hiperglicemia, com sintomas extremamente desagradáveis. Além disso, a doença pode se manifestar de duas formas diferentes: como diabetes mellitus tipo 1 (DM1), ou diabetes mellitus tipo 2 (DM2).

Em indivíduos portadores de diabetes mellitus tipo 1, há uma supressão do sistema imunológico, que começa a atacar suas próprias células-beta. Dessa forma, pouca ou nenhuma insulina é liberada para o corpo, fazendo a glicose se acumular no sangue pela falta do hormônio especializado em capturá-la e convertê-la em energia. O DM I compreende cerca de 5 a 10% dos portadores de DM. Ele ocorre em 1 entre 350 crianças de até 18 anos de idade, e sua incidência tem aumentado nos últimos anos em crianças menores de 5 anos. Apesar de ser mais comum na infância, pode afetar pessoas em qualquer faixa etária. Outrossim, em indivíduos portadores de diabetes mellitus tipo 2, o organismo enfrenta dificuldade para aproveitar a insulina produzida, promovendo uma resistência metabólica a esse hormônio. A frequência do diabetes tipo 2 em crianças e adolescentes aumenta correspondentemente ao incremento da obesidade infantil. Ele normalmente se manifesta após a puberdade, com a taxa mais alta dos 15 aos 19 anos de idade, e também está relacionado à hereditariedade, aos hábitos alimentares, ao estresse e ao sedentarismo. Com exceção da hereditariedade, todos os outros fatores podem ser controlados ou prevenidos.

Antigamente, era comum associar o tipo 1 da patologia a crianças e adolescentes, enquanto o tipo 2 era acometido exclusivamente por adultos. No entanto, o crescimento dos

dois tipos em indivíduos cada vez mais jovens quebrou esse conceito e, não obstante, suas altas prevalências e incidências mundiais, promoveram a patologia ao nível de epidemia. Em excesso, as preocupações sobre esses acontecimentos decorrem, também, do aumento da mortalidade de crianças e adolescentes portadores de um dos tipos de diabetes. Isso porque, se a glicemia permanecer descontrolada por longos períodos de tempo, há danificação permanente de nervos e vasos sanguíneos, prejudicando a transmissão de mensagens para o corpo, endurecendo as artérias por aterosclerose (desencadeando distúrbios cardíacos), ou lesionando os pequenos vasos, reduzindo a circulação do sangue pelos sistemas do corpo. O impasse gerado por esses problemas provém do fato de a diabetes mellitus ser uma doença crônica e, portanto, não ter cura. Sendo assim, quanto mais jovem um indivíduo é acometido por ela, mais tempo estará sujeito a seus efeitos. Apesar de ser um distúrbio que pode ser controlado, muitas vezes os cuidados necessários implicam em disciplina para administração correta dos fármacos e mudança de hábitos por toda a vida, práticas que normalmente são negligenciadas por crianças e adolescentes e seus responsáveis. Por fim, a inferência mais crítica dessa realidade é quando esses jovens perdem a vida para a doença, o que poderia ser evitado caso fossem tomados os devidos cuidados.

As taxas de mortalidade por DM variam de acordo com as condições socioeconômicas dos países e regiões, sendo menores em locais onde a mortalidade infantil tem diminuído e os gastos com a saúde são maiores. Porém, em decorrência das dificuldades enfrentadas na detecção da doença, muitas crianças ainda morrem pelo DM, sem mesmo ter o diagnóstico definido.

Quando muito pequena, a criança é totalmente dependente dos seus pais em todos os aspectos, inclusive no tratamento da diabetes e, conforme vai crescendo, torna-se capaz de assumir um papel cada vez mais ativo no seu tratamento. Até que isto aconteça, os pais devem continuar supervisionando como a criança se cuida.

Nisso, a rotina organizada é importante, pois dá à criança uma possibilidade de previsão do que vai acontecer durante o dia e uma sensação de poder controlar o mundo a sua volta. A habilidade de reconhecer um episódio de hipoglicemia ou de hiperglicemia nessa fase é muito restrita, por isso, é importante explicar em termos simples o que aconteceu e o porquê. Ir identificando com a criança, pouco a pouco, o que ela sentiu, pode torná-la mais apta a perceber seus sintomas e a administrá-los adequadamente.

O ingresso na adolescência é acompanhado por crescimento e transformação rápidos, o que aumenta as necessidades metabólicas e de comida e, consequentemente, de insulina, no portador de DM1. Sendo assim, o adolescente pode precisar de várias aplicações de insulina por dia para controlar a sua glicemia, mantendo-a dentro dos níveis de normalidade. Tendo isso em vista, constatou-se tendência de aumento das hospitalizações por DM na juventude em todas as regiões do Brasil, em especial em adolescentes de 10 a 14 anos, sendo este aumento observado na maioria das capitais brasileiras. Esses

resultados podem estar relacionados a complicações que ocorrem nesta faixa etária pelo descuido com a doença, que é comum entre os adolescentes e pelas características próprias da idade, quando o controle glicêmico tende a ser mais negligenciado.

O controle do diabetes poderá influenciar o crescimento físico e por ser uma das principais doenças crônicas no período infanto-juvenil, a morbidade e a morte prematura de crianças e jovens por DM têm um grande impacto na saúde pública e reduz a expectativa de vida para aqueles afetados em idades mais jovens, por isso é importante que o adolescente siga o tratamento prescrito pela equipe de saúde e receba um bom acompanhamento pelos pais ou responsáveis.

3 | CONCLUSÃO

Evidencia-se então, conforme as informações supracitadas, que capacidade de adaptação de crianças com diabetes mellitus é favorável, entretanto, variam de acordo com as condições socioeconômicas dos países e regiões. Nota-se que que crianças entre 10 e 14 anos tem destaque na prevalência do número de óbitos, visto isso, observa-se que a idade e a maturidade de cada criança tem influência direta nas consequências da independência ao tratamento. O controle da diabetes pode influenciar o crescimento físico, contudo, as taxas de mortalidade estão mais associadas a fatores como: dificuldades na detecção da doença, negligência ao tratamento e falta de infraestrutura na saúde pública do país. Por fim, conclui-se que a diabetes mellitus é uma dos maiores problemas de saúde pública no mundo, sendo imprescindível uma intervenção, no que tange ao auxílio aos pacientes acometidos não só no Brasil, mas no mundo.

REFERÊNCIAS

HERMES, T. S. V; VIEIRA, C. S; RODRIGUES, R. M; TOSO, B. R. G. O; FONSECA, L. M. M. CRIANÇA DIABÉTICA DO TIPO 1 E O CONVÍVIO FAMILIAR: REPERCUSSÕES NO MANEJO DA DOENÇA. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v.42, n. 119, pg. 927-939, out/dez 2018

MERINO, M. F. G. L; OLIVEIRA, R. R; SILVA, P. L. A. R; CARVALHO, M. D. B; PELLOSO, S. M; HIGARASHI, I. H. INTERNAÇÃO E MORTALIDADE POR DIABETES MELLITUS NA INFÂNCIA ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS. **Rev. Bras. Enferm**, Brasília, vol. 72, n. 3, pg. 147-153, 13-dez. 2019.

NOBRE, C. M. G; COSTA, A. R; MINASI, A. S; POSSANI, S. M; MOTA, M. S; GOMES, C. C. CUIDADO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE COM DIABETES MELLITUS TIPO 1. **Rev. Enferm UFPE**, Recife, vol. 13, n. 1, pg. 111-117, jan. 2019.

PILGER, C; ABREU, I. S. DIABETES MELLITUS NA INFÂNCIA: REPERCUSSÕES NO COTIDIANO DA CRIANÇA E DE SUA FAMÍLIA. **Cogitare Enferm**, Guarapuava-PR, vol. 12, n. 4, pg. 494-501, out/dez 2007.

CAPÍTULO 15

PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DA HANSENÍASE EM UM MUNICÍPIO CEARENSE ENTRE 2008 E 2018

Data de aceite: 01/03/2021

Data da submissão: 30/12/2020

Maira Pereira Sampaio Macêdo
Enfermeira especialista em UTI, urgência e emergência pela UNILEÃO
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/0656629484039684

Bruna Raquel Morais Cunha
Enfermeira especialista em saúde da família com ênfase em ESF pela FIP
Juazeiro do Norte – CE
http://lattes.cnpq.br/3156791700054576

Miguel Marx
Médico Doutorando em ciências da saúde pela Faculdade de Medicina do ABC
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/8225137820228598

Tatiana de Menezes
Enfermeira Mestre em Unidade de Terapia Intensiva pela Sociedade Brasileira de Terapia Intensiva
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/5283866480519618

Érika Sobral da Silva
Enfermeira Especialista em Políticas públicas de saúde e gestão do SUS pela FACESA
Juazeiro do Norte – CE
http://lattes.cnpq.br/6372024830643660

Paula Suene Pereira dos Santos
Enfermeira, mestranda em enfermagem pela URCA
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/5329960793596135

Joana Raione Arrais Antunes
Enfermeira especialista em Gestão de Redes de Atenção a Saude – ESPPE
Juazeiro do Norte – CE
http://lattes.cnpq.br/2578199365476961

José Wanderson Carvalho Noronha
Enfermeiro especialista em saúde mental pela URCA
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/3245386062018941

Francisco Diego da Silva Xavier
Enfermeiro Especialista em gestão da APS
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/9780336040633277

Priscila Nadine Dias Santana
Enfermeira Especialista em pesquisa e Inovação em Saúde da Família pela UFC.
Jaboatão dos Guararapes - PE
http://lattes.cnpq.br/1439463684514488

Anna Karen Sales Rodrigues
Enfermeira Pós-graduada em urgência, emergência e UTI pela
Juazeiro do Norte - CE
http://lattes.cnpq.br/6390441477232907

Emanuelly Castro Alves
Enfermeira especialista em enfermagem do trabalho pela FJN
Juazeiro do Norte – CE
http://lattes.cnpq.br/9936636741533089

RESUMO: INTRODUÇÃO: A hanseníase é uma doença infectocontagiosa, de evolução lenta, caracterizada pela alta infectividade

e baixa patogenicidade, causada por uma bactéria intracelular obrigatória denominada Mycobacterium leprae. Trata-se de uma doença silenciosa, com período de incubação em torno de 3 anos, que pode atingir todas as idades em ambos os sexos. **OBJETIVO:** descrever o perfil epidemiológico de uma população diagnosticada com hanseníase de um município Cearense entre 2008 e 2018. **MÉTODO**: Pesquisa quantitativa, descritiva de caráter retrospectivo com utilização de dados secundários, no período de Abril a Junho de 2020, obtidos por meio do DATASUS. **RESULTADOS:** o ano de maior incidência foi 2014, responsável por 15% dos casos confirmados. 2015 mostrou-se como o de menor número confirmados, com apenas 4% das notificações. 72% (31) dos casos eram do sexo masculino. 56% (24) dos casos eram pardos. A análise da faixa etária mostrou prevalência entre 50 a 59 anos e 60 a 69 anos, ambas com 21% (9) das notificações. A forma clínica dimorfa destacou-se com 31%(13). O modo de entrada no sistema ocorreu por casos novos, 79% (34). Já as saídas caracterizaram-se por cura, 81% (35) dos achados. **CONCLUSÃO:** A hanseníase apesar de representar um grande desafio na saúde pública, é considerada uma doença curável, mas percebe-se que a grande quantidade casos novos demonstram haver falhas na captação precoce dos indivíduos no início dos sintomas, o que acaba prejudicando o indivíduo portador. Os dados apontam para a necessidade urgente de ações específicas que apresentem maior impacto para a inversão da quantidade de casos, para que assim, haja o enfrentamento da problemática de forma a garantir que ações de saúde sejam executadas com seriedade e responsabilidade de forma que respondam às reais necessidades locais da população e, enfim tragam a redução dessa problemática de saúde pública.

PALAVRAS - CHAVE: Hanseníase/diagnóstico; Hanseníase/epidemiologia; Perfil de saúde; Epidemiologia.

EPIDEMIOLOGICAL PROFILE OF LEPROSY IN A CEARENSIAN MUNICIPALITY BETWEEN 2008 AND 2018

ABSTRACT: INTRODUCTION: Leprosy is a slowly evolving infectious disease, characterized by high infectivity and low pathogenicity, caused by an obligatory intracellular bacterium called Mycobacterium leprae. It is a silent disease, with an incubation period of around 3 years, which can affect all ages in both sexes. **OBJECTIVE:** to describe the epidemiological profile of a population diagnosed with leprosy in the Cearense county between 2008 and 2018. **METHOD:** Retrospective quantitative, descriptive research using secondary data, from April to June 2020, obtained through DATASUS**. RESULTS:** the year with the highest incidence was 2014, responsible for 15% of confirmed cases. 2015 proved to be the smallest number confirmed, with only 4% of notifications. 72% (31) of the cases were male. 56% (24) of the cases were brown. The analysis of the age group showed a prevalence between 50 to 59 years and 60 to 69 years, both with 21% (9) of notifications. The dimorphic clinical form stood out with 31% (13). The mode of entry into the system occurred for new cases, 79% (34). The outputs were characterized by healing, 81% (35) of the findings. **CONCLUSION:** Although leprosy represents a major challenge in public health, it is considered a curable disease, but it is noticed that the large number of new cases demonstrate flaws in the early uptake of individuals at the onset of symptoms, which ends up harming the individual. The data point to the urgent need for specific actions that have a greater impact on the inversion of the number of cases, so that the problem is faced in order to ensure that health actions are carried out

seriously and responsibly so that they respond to real local needs of the population and, finally, bring the reduction of this public health problem.

KEYWORDS: Hansen's disease / diagnosis; Hansen's disease / epidemiology; Health profile; Epidemiology.

1 I INTRODUÇÃO

A hanseníase é caracterizada como um grande desafio na saúde pública, pois representa uma condição crônica, com elevadas taxas de detecção e diagnóstico com alto potencial de gerar incapacidade e estigma social. Mesmo após o uso da poliquimioterapia, que levou a uma redução significativa dos casos, essa ainda representa uma carga de morbidade, principalmente na população com baixo nível socioeconômico o que reforça a necessidade dos municípios ampliarem as ações de combate à doença (LANZA, VIEIRA, OLIVEIRA*, el al*, 2019).

A nível nacional, nos últimos anos, o Ministério da Saúde (MS), vem desenvolvendo ações que visam elevar a detecção de casos novos, prevenir as incapacidades e fortalecer o sistema de vigilância para a hanseníase, nesse intuito, o MS elaborou: a "Estratégia Nacional para o Enfrentamento da Hanseníase: 2019 - 2022", que tem por objetivo geral contribuir para a redução da carga da doença no Brasil e, ainda, alicerçado pela publicação de 2016 da Organização Mundial da Saúde (OMS), a "Estratégia Global para a Hanseníase 2016-2020 - Aceleração rumo a um mundo sem hanseníase (BRASIL[4], 2019).

De acordo com o boletim epidemiológico da secretária de vigilância em saúde do MS de 2020, o Brasil ocupa a 2ª posição do mundo, entre os países que registram casos novos de hanseníase. Isso faz com que o enfretamento à doença seja uma das ações imprescindíveis, onde os procedimentos devem ser voltados para a detecção de casos novos e exame dos contatos, visando identificar precocemente os infectados e quebrando assim a cadeia de transmissão e prevenindo as incapacidades físicas (BRASIL[5], 2020).

Tendo-se em vista a necessidade de se reconhecer o público atingido pela hanseníase, a fim de trazer ações de prevenção, controle e tratamento, a secretária de saúde do Estado do Ceará (SESA-CE), através do último boletim epidemiológico divulgado, em janeiro de 2019 fez uma análise da situação do Estado entre os anos de 2014 a 2018, onde foram notificados 8.536 casos novos, sendo a capital responsável por 30,4% (2.601) dos casos no decorrer dos 4 anos. Isso mostra, de acordo com os dados da SESA-CE, uma redução na taxa de detecção geral estadual, que era de 22,9% e passou para 15,9 por 100 mil habitantes e a capital foi de 24,5 para 12,8% por 100 mil habitantes (SESA, 2019).

Diante do exposto, questiona-se: Quantos casos de Hanseníase existe no município de Caririaçu? Qual perfil da população acometida pela doença? Que incidência apresenta dentro de um município de pequeno porte?

Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo: descrever o perfil epidemiológico

de uma população diagnosticada com hanseníase em um município Cearense entre 2008 e 2018. E procurou-se ainda: Identificar o perfil socioeconômico da população, realizar levantamento no DATASUS dos casos diagnosticados de Hanseníase e analisar a incidência de Hanseníase no Município.

O presente artigo justifica-se pela necessidade de se conhecer a realidade que assola o município para que as ações sejam voltadas ao atingimento de melhorias, para que as ações sejam dispostas forma precisa, pois apenas se compreendendo o perfil da população acometida em um município, por meio da avaliação de dados públicos dos sistemas de informação é que há possibilidades de se perceber as necessidades de melhorias principalmente nas investigações, onde muitas vezes tem-se os prazos para encerramento não sendo alcançados.

O desenvolvimento do trabalho torna-se relevante para fortalecimento e avaliação do banco de dados, assim como para a busca de melhorias na assistência ao portador de hanseníase pelos profissionais dos serviços de saúde e as instituições envolvidas. A partir da realização deste estudo é possível visualizar o perfil da população acometida o que poderá direcionar as ações no processo de busca ativa. Leva-se em consideração que as descobertas aqui poderão ser úteis para o aperfeiçoamento dos futuros profissionais.

Considerando a importância da hanseníase mundialmente e a gravidade da doença torna-se importante o melhor conhecimento sobre as caraterísticas da doença em um município de pequeno porte com população predominantemente rural. Além disso, novos estudos podem subsidiar o entendimento da dinâmica do agravo e auxiliar nas ações de vigilância em saúde.

2 | DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

Os pacientes portadores de hanseníase são identificados principalmente por diagnóstico clínico-epidemiológico, onde o profissional de saúde deverá realizar uma anamnese, história de vida do paciente e as condições saúde são avaliadas e ainda deve-se realizar o exame dermatoneurológico com o intuito de constatar lesões ou áreas de pele com alteração de sensibilidade e/ou comprometimento de nervos periféricos, com alterações sensitivas e/ ou motoras e/ou autonômicas. Após a confirmação do caso, se realiza a classificação operacional, através dos critérios clínicos do paciente. Vale destacar que a baciloscopia, quando disponível nos serviços de saúde, independentemente do número de lesões, se positiva, classifica o caso como Multibacilar, mas o resultado negativo não descarta o diagnóstico e também não o classifica como paucibacilar (BRASIL[2], 2016).

As manifestações clínicas são divididas em quatro formas onde elas estão diretamente relacionadas a resposta ao bacilo. As formas são: Hanseníase indeterminada (forma inicial e pode evoluir para a cura), Hanseníase tuberculoide (Forma mais benigna e localizada), Hanseníase dimorfa ou borderline (forma intermediária) e a Hanseníase virchowiana ou

lepromatosa (apresenta imunidade celular nula e o bacilo se multiplica com mais facilidade). No entanto, o tratamento é feito de acordo com a classificação operacional, visando ao tratamento com poliquimioterápico (PQT) e é baseada no número de lesões cutâneas, de acordo com os seguintes critérios: a Paucibacilar (PB) onde os casos possuem até 5 (cinco) lesões de pele e a Multibacilar que são indivíduos com mais de 5 (cinco) lesões de pele (BRASIL[1],2019).

O tratamento da hanseníase é garantido pelo Sistema único de Saúde (SUS), em regime ambulatorial, independente da classificação operacional, nas unidades básicas de saúde, ou ainda em serviços especializados desde que sigam as todas as ações preconizadas pela vigilância. Os esquemas terapêuticos padronizados, deve ser obrigatoriamente assegurado pelas unidades públicas saúde, assim como a orientação sobre efeitos teratogênicos do medicamento e estados reacionais (BRASIL[2], 2016).

A Hanseníase causa lesões de nervos periféricos nos membros e é altamente incapacitante, por causar deformidades e alteração de sensibilidade, mas que pode ser prevenida através de medidas profiláticas ou que visem evitar maior agravamento do caso. Esse papel cabe as unidades básicas de saúde, através de técnicas acessíveis no intuito de prevenir, ao que necessitarem de tratamento mais avançado deverá ser feito o encaminhamento a referência. Vale destacar que os principais elementos para prevenção das incapacidades são educação em saúde, diagnóstico precoce e tratamento adequado além de realização do autocuidado (MOURA, ARAÚJO, SILVA, et al, 2017)

Outra característica da hanseníase é que pode apresentar estados reacionais ou reações hansênicas, que se manifestam principalmente nos pacientes multibacilares mas podem surgir em qualquer paciente. Essas reações são mudanças do sistema imunológico que se apresentam com sintomas inflamatórios que podem aparecer antes, durante ou depois do tratamento do paciente. Essa resposta pode ser classificada em reação tipo 1 ou reversa e reação tipo 2 ou reação de eritema nodoso hansênico. A conduta diante de suspeita desse diagnóstico deve iniciar com a confirmação e diferenciação do tipo de reação e avaliação dermatoneurológica cuidadosa para se estabelecer a terapêutica adequada (BRASIL[2], 2016).

Por se tratar de uma doença negligenciada e que não possui prevenção especifica uma das principais ações a ser desenvolvida após o diagnóstico e tratamento de um paciente com hanseníase é o exame dos contatos que tem como objetivo identificar outros doentes no ambiente intradomiciliar e ainda a fonte do contágio. É considerado contato, pelos MS, os indivíduos que vivem ou chegaram a conviver de forma próxima e duradoura com a pessoa contaminada, sem levar em consideração o tempo de coabitação e do tipo de hanseníase. Ressalta-se que as ações preconizadas pela vigilância epidemiológica são o exame dermatoneurológico, aplicação da vacina Bacilo de Calmette-Guérin (BCG), além de orientações gerais sobre a doença (ROMANHOLO, SOUZA, RAMOS, et al, 2018).

3 | MÉTODO

A pesquisa tem abordagem quantitativa, descritiva de caráter retrospectivo com uso de dados secundários, no período de Abril a Junho de 2020, obtidos por meio do DATASUS.

A unidade territorial definida para realização do estudo foi o Município de Caririaçu, situado na Região Metropolitana do Cariri Cearense. O referido município é situado em região serrana, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), possuindo uma população estimada para 2019 de 26.965 habitantes, sendo escolhida para coleta dos dados por ser campo de trabalho de uma das pesquisadoras.

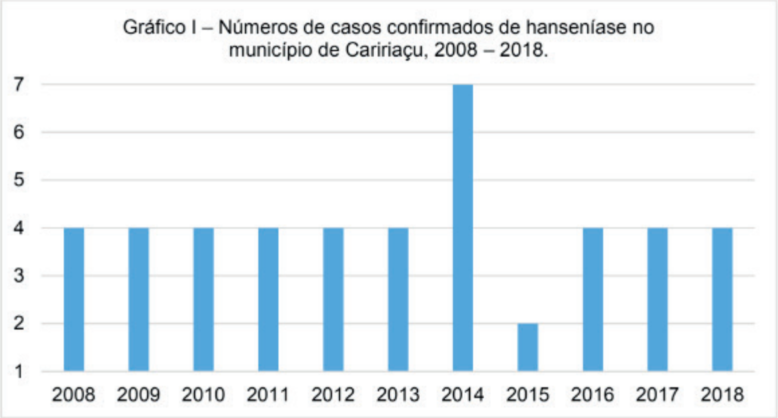
A amostra foi composta por todos os casos de hanseníase notificados e confirmados em residentes de Caririaçu, através da Ficha Individual de Notificação/Investigação de hanseníase, inseridas no SINAN no período de 01/01/2008 a 31/12/2018 publicados no DATASUS. Os casos que não apresentem confirmação diagnóstico ou inconsistência, foram excluídos.

Para a análise dos dados realizou-se um levantamento no DATASUS de todos os casos notificados de Hanseníase no período de 01 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2018, sendo verificado as seguintes variáveis do sistema: sexo, Raça/cor, idade, Classificação operacional, Forma clínica, Modo de detecção, tipo de alta. Após a obtenção dos dados realizou-se o consolidado em planilhas no Microsoft Office Excel 2007 para análise e relacionamento dos dados de forma manual.

Por se tratar de dados públicos, não houve necessidade de ser submetido ao Comitê de ética e pesquisa.

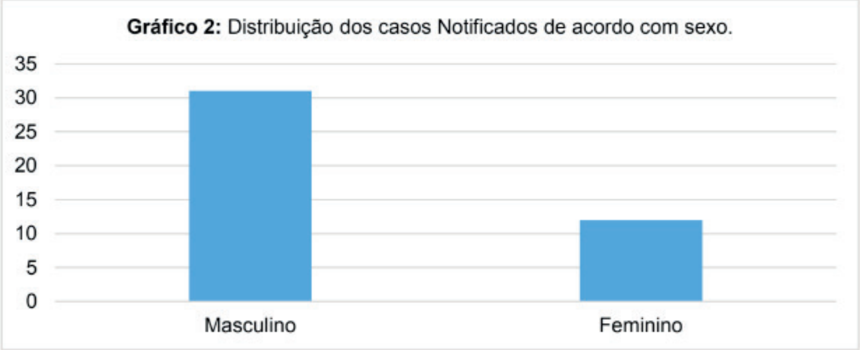
4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram analisados os casos de hanseníase no período de 2008 a 2018. A partir dos dados, percebe-se que o ano de maior incidência foi 2014, responsável por 15% dos casos confirmados. Nota-se ainda que o menor número confirmações para hanseníase foi o ano de 2015, com apenas 4% das notificações. Os outros anos, no período avaliado mostram um padrão de estabilidade dentro do município, o que pode evidenciar bolsões de subnotificações, levando em consideração a cadeia de transmissão dos casos positivos.



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net.

Souza et al (2018) afirma que diminuições nas taxas de detecções de hanseníase não necessariamente evidenciam queda no número de casos. Muitos fatores podem estar envolvidos nas subnotificações, principalmente nos municípios de pequeno porte, como por exemplo a baixa habilidade dos serviços de saúde em reconhecer casos suspeitos, a baixa sensibilidade da gestão sobre o tema, a falta de integração entre vigilância e atenção primária, o enfraquecimento da qualidade do registro dos dados pela epidemiologia.



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net.

Outro dado importante sobre a analise epidemiológica é o sexo dos indivíduos que foram notificados. Nota-se que 72% (31) dos casos era do sexo masculino. Tais discrepâncias no sexo foram evidenciadas em outros estudos e reforçadas por um realizado recentemente

na região Norte do Brasil, onde Silva *et al* (2020), afirmam que essa predominância no sexo masculino muito provavelmente se dá pela influência do gênero na doença, estando o sexo masculino mais exposto, levando a uma maior manifestação nesses indivíduos.

No período de 10 anos, foi possível analisar ainda, o perfil das notificações, no que se refere a raça/cor onde 56% (24) dos casos eram pardos, 28% (12) eram brancos e 14% (6) eram pretos e 2% (1) amarela. Araújo (2020) deixa evidente também em seus achados que o maior número de casos de hanseníase está agrupado entre os indivíduos de cor parda, principalmente aqueles acometidos pela classificação multibacilar, tendo ainda o agravante desses indivíduos evoluírem para óbito. Destaca-se que outros estudos, como o realizado no Nordeste do Brasil não demonstram variações significativas sobre raça/cor, por isso, as diferenças sociais, econômicas e culturais precisam ser levadas em consideração.

Para Marques, Depieri e Dias (2020), existe um grande debate sobre a descendência da população, ainda associado a maior visibilidade pelas lutas identitárias o que leva ao aumento das declarações de raça/cor pardos. Dados do IBGE mostram um aumento na população de que se declara parda de 45,3% para 46,5% entre os anos de 2012 a 2018.

A análise da faixa etária, os dados mostram como de maior prevalência a idade entre 50 a 59 anos e 60 a 69 anos, ambas com 21% (9) dos casos, seguido de 40 a 49 anos com 16% (7) das notificações, 20 a 29 e 30 a 39 anos representam 9 % (4), 10 a 14 e 80 ou mais ambas com 7% (3) e 15 a 19 anos juntamente com 70 a 79 com 5%(2) dos casos. Outra forma de se avaliar, seria pela frequência de faixa etária hanseníase, uma tabulação disponível no DATASUS que permite visualizar os números de menores de 15 anos acometidos pela doença, onde nesse estudo, mostra-se que apenas 7% (3) das crianças foram infectadas, o restante sendo maior de 15 anos. Pesquisas mostram que é comum a frequência de casos de hanseníase nas idades mais avançadas, como é o caso do artigo publicado pela revista de Saúde Pública, Há destaques, ainda, quanto a redução nos casos menores de 15 anos (FREITAS et al, 2017).

A hanseníase é classificada de acordo com sua operacionalização, onde no município em questão denota-se um número de 79% (34) de casos multibacilares, valor bastante elevado, mas que corrobora com o estudo de Silva et al (2020), demonstrando uma provável falha no diagnóstico e o risco de alojamento de incapacidades nesses portadores da doença, ainda associado a discriminação da sociedade com esse público, podendo levar a intolerância social.

Outra classificação da doença está relacionada a forma clínica, onde a mais predominante foi a dimorfa com 31%(13), seguida da vichorwiana com 23% (10), inderteminada com 16% (7) e tuberculóide com 9%(4) dos casos. Um fator que também merece destaque é que 21% (9) dos casos não foram classificados.

Costa (2019), afirma que um grande número de casos da forma clínica dimorfa, que é um tipo de classificação operacional Multibacilar, determina que a detecção dos casos está sendo tardia, o que favorece a propagação do Mycobacterium leprae. Ressalta-se

ainda que de todas as formas clínicas, a dimorfa é a mais contagiosa e que pode tornar o cidadão inapto para as atividades diárias, através das complicações.

O perfil dos casos se destaca como sendo modo de entrada da grande maioria por casos novos, com 79% (34), seguido de 17% (7) por transferências (mesmo município, mesmo UF e outro estado), 2% (1) de recidiva e 2% (1) por outro tipo de ingresso não especificado.

Já as saídas foram caracterizadas por 81% (35) por cura, 5% (2) por óbito, 5% (2) por transferência a outro município e 2% (1) por abandono e 2% (1) por erro diagnóstico. Destaca-se ainda que 5% (2) desses casos não tiveram essa informação preenchida.

Costa (2019), afirma também que as ficha de notificação precisam estar devidamente preenchidas para que se evite falha na informação sobre a real entrada e saída desses pacientes no momento da notificação, evitando assim, um traço errôneo no perfil epidemiológico. Destaca ainda que a grande maioria da entrada e saída dos pacientes do serviço público de saúde se dá por casos novos e cura e faz uma ressalva sobre a cadeia de transmissão, onde essas informações podem demonstrar uma cadeia de transmissão ativa da doença.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil a redução dos casos de hanseníase é um dos maiores desafios do setor saúde e também para a sociedade. A grande quantidade casos novos demonstram a falha na captação precoce dos indivíduos no início dos sintomas.

Os dados apontam para a necessidade de ações específicas que apresentem maior impacto para a inversão da quantidade de casos. Trata-se de uma doença curável, com todos os medicamentos disponibilizados pela rede SUS e que pode ser acompanhada pela Estratégia de saúde da família

O enfrentamento da problemática implica no desenvolvimento de diferentes atores sociais, de forma a garantir que as políticas públicas sejam, de fato, executadas e respondam às reais necessidades locais da população. Diversas estratégias para a resolução do problema foram implantadas, incluindo os sistemas de informações de registro de notificação que garantem a correta identificação e acompanhamento desses pacientes, capacitação de profissionais, plano de combate a hanseníase, no entanto, ainda existem muitos desafios a serem superados, necessitando que os gestores se sensibilizem com iniciativas cooperativas para garantir a execução das ações através do investimento financeiro adequado visando diminuir as barreiras do acesso dos pacientes ao tratamento e correta identificação precoce dos casos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO¹, OD de; FERREIRA, AF; ARAÚJO², TME de; SILVA, LCL da; LOPES, WMPS; NERI, EAR; CARDOSO, JA; COSTA, JM; MOURA, EH; BEZERRA, SMG, MACÊDO MS; RAMOS JUNIOR, NA. **Mortalidade relacionada à hanseníase no Estado do Piauí, Brasil: tendências temporais e padrões espaciais, 2000-2015**. Cad. Saúde Pública 2020; 36(9): e00093919. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n9/e00093919/pt. Acesso em 28/02/2020.

Brasil¹. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. **Guia de Vigilância em Saúde: volume único [recurso eletrônico]** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. – 4ª ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2019. 725 p.: il. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/. Acesso em 26/02/2020.

Brasil². Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. **Diretrizes para vigilância, atenção e eliminação da Hanseníase como problema de saúde pública: manual técnico-operacional [recurso eletrônico]** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 58 p.: il. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/. Acesso em 26/02/2020.

Brasil³. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. **Guia prático sobre a hanseníase [recurso eletrônico] /** Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017. 68 p.: il. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/. Acesso em 26/02/2020.

BRASIL⁴. Ministério da Saúde. Coordenação-Geral de Hanseníase e Doenças em Eliminação (CGHDE). **Estratégia nacional para o enfrentamento da hanseníase – 2019 – 2022 [recurso eletrônico**] / Ministério da Saúde, Coordenação-Geral de Hanseníase e Doenças em Eliminação – Brasília: Ministério da Saúde, 2019. 17 p.:il. Disponível em https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/marco/27/Estrategia-Nacional-CGHDE-Consulta-Publica-27mar.pdf. Acesso em 27/02/2020.

BRASIL⁵. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. **Boletim Epidemiológico de Hanseníase [recurso eletrônico] /** Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2020. 52 p.:il. Disponível em https://www.saude.gov.br/. Acesso em 27/02/2020.

Brasil⁶. Ministério da Saúde. Departamento de informática do SUS – DATASUS. **Taxa de incidência de hanseníase – D.2.61**. Disponível em http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/d0206.pdf. Acesso em 28/02/2020.

COSTA AKAN, Pfrimer IAH, Menezes AMF et al. **Aspectos clínicos e epidemiológicos da hanseníase**. Rev enferm UFPE on line**.**, Recife, 13(1):353-62, fev., 2019. Disponível em: file:///C:/Users/Maira%20Sampaio/Downloads/236224-134139-1-PB.pdf. Acesso em 20/02/2020.

FREITAS, BHBM de; CORTELA, DCB; FERREIRA, SMB. **Tendência da hanseníase em menores de 15 anos em Mato Grosso (Brasil), 2001-2013**. Rev Saúde Pública 2017; 51:28. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2017.v51/28/pt. Acesso em 10/04/2020.

LANZA, FM; VIEIRA, NF; OLIVEIRA, MMC; LANA, FCF. **Validação do instrumento de avaliação do desempenho da atenção primária nas ações de controle da hanseníase (PCAT – hanseníase): versão profissionais**. HU Revista, Juiz de Fora [Internet], v. 44, n. 3, p. 311-323, jul./set. 2018. Disponível em https://scielo.org/. Acesso em 28/02/2020.

MARQUES, RM; DEPIERI, M; DIAS, R. A cor e a concretude da desigualdade no Brasil: a violência e o encarceramento dos jovens de cor ou raça preta ou parda. **Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social.** 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Maira%20Sampaio/Downloads/33385-Texto%20do%20artigo-99387-1-10-20201116.pdf. Acesso em 16/03/2020.

MOURA, EGS de; ARAÚJO, APM de; SILVA, MCR da; CARDOSO, BAC; HOLANDA, MCS; CONCEIÇÃO, AO da; DIAS, GAS. **Relação entre a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) e a limitação de atividades e restrição à participação de indivíduos com hanseníase**. Cad. Saúde Colet [Internet]., 2017, Rio de Janeiro, 25 (3): 355-361. DOI: 10.1590/1414-462X201700030336. Disponível em https://scielo.org/. Acesso em 28/02/2020.

SESA. Secretária de Saúde do Estado do Ceará. Coordenadoria de Vigilância em Saúde. Núcleo de Vigilância Epidemiológica. **Boletim epidemiológico Hanseníase [recurso eletrônico]** / Secretária de Saúde do Estado do Ceará, Coordenadoria de Vigilância em Saúde, Núcleo de Vigilância Epidemiológica – Fortaleza: Secretária de Saúde do Estado, 2019. 8 p. Disponível em https://www.saude.ce.gov.br/. Acesso em 27/02/2020.

SILVA, BRT da; LIMA, MVB OLIVEIRA, JM de; DAMASCENO, ARMB; ARGENTINO, S. **Perfil epidemiológico da hanseníase em menores de quinze anos, em município hiperendêmico da região Norte do Brasil**. Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n.12, p.93793-93807 dec. 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Maira%20Sampaio/Downloads/20825-53826-1-PB.pdf. Acesso em 15/03/2020.

SOUZA, CDF de; SANTOS, FGB; MARQUES, CS; LEAL, TC; PAIVA, JPS de; ARAÚJO, EMCF de. **Estudo espacial da hanseníase na Bahia, 2001-2012: abordagem a partir do modelo bayesiano empírico local.** Epidemiol. Serv. Saude, Brasília, 27(4): e2017479, 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org. Acesso em 28/02/2020.

Romanholo HSB, Souza EA, Ramos Jr AN, Kaiser ACGCB, Silva IO, Brito AL, et al. **Surveillance of intradomiciliary contacts of leprosy cases: perspective of the client in a hyperendemic municipality.** Rev Bras Enferm [Internet]. 2018;71(1):163-9. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2016-0607. Disponível em https://scielo.org/. Acesso em 28/02/2020.

CAPÍTULO 16

AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS PRAÇAS E PARQUES DA CIDADE DE SÃO BORJA-RS

Data de aceite: 01/03/2021

Cláudio Gabriel Soares Araújo
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, São Borja – Rio Grande do Sul.
http://lattes.cnpq.br/3622629234394074

Kellem Paula Rohãn Araújo
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Santana do Livramento – Rio Grande do Sul.
http://lattes.cnpq.br/7919372353605545

Fátima Regina Zan
Instituto Federal Farroupilha – IFFAR. Santo Ângelo – Rio Grande do Sul.
http://lattes.cnpq.br/1447161934695275

Tanise Brandão Bussmann
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Santana do Livramento – Rio Grande do Sul.
http://lattes.cnpq.br/8929030311500731

Carmen Regina Dorneles Nogueira
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, São Borja – Rio Grande do Sul.
http://lattes.cnpq.br/7476378319243219

RESUMO: Este artigo tem por objetivo apresentar a avaliação da acessibilidade das praças e parques públicos destinados a atender a demanda do turismo e a demanda local de visitantes na cidade de São Borja. Para esta avaliação foram desenvolvidas quatro etapas: a primeira foi realizada através de pesquisa bibliográfica e documental sobre turismo e acessibilidade; a segunda etapa consistiu a pesquisa de campo que utilizou método da observação participante com a aplicação do modelo de questionário apresentado pelo Ministério do Turismo no Mapeamento e Planejamento da Acessibilidade em Destinos Turísticos; a terceira etapa foi à análise dos dados obtidos pela aplicação dos questionários; e, na etapa final foi realizada a construção teórica na forma de artigo contendo a pesquisa e os resultados obtidos. A avaliação mostrou que os esforços realizados para adaptar os equipamentos turísticos ainda se mostram insuficientes para atender as necessidades da pessoa com deficiência e com mobilidade reduzida mesmo que tais equipamentos recebam visitantes nestas condições.

PALAVRAS - CHAVE: Acessibilidade; Inclusão Social; Praças; Parques; Turismo.

EVALUATION OF ACCESSIBILITY IN THE SQUARES AND PARKS OF THE CITY OF SÃO BORJA-RS

ABSTRACT: The objective of this research is to present an assessment of the accessibility of public squares and parks designed to meet the demand for tourism and the local demand for visitors in the city of São Borja. For this evaluation, four stages were developed: the first was carried out through bibliographic and documentary research on tourism and accessibility; the second stage consisted of field research that used participant observation method with the application of the questionnaire model presented by the Ministry of Tourism in Mapping and Planning Accessibility in Tourist Destinations; the third step was the analysis of the data obtained by applying the

questionnaires; and, in the final stage, the theoretical construction was carried out in the form of an article containing the research and the results obtained. The evaluation showed that the efforts made to adapt tourist equipment are still insufficient to meet the needs of people with disabilities and reduced mobility, even if such equipment receives visitors in these conditions.
KEYWORDS: Accessibility; Parks; Social inclusion; Squares; Tourism.

1 I INTRODUÇÃO

De acordo com o SDH/PR (2010), estima-se que aproximadamente 8,34% da população brasileira apresenta, pelo menos, um tipo de deficiência severa. Podemos assim considerar que as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida precisam de recursos de acessibilidade para exercer seus plenos direitos, sendo incluídas na sociedade de acordo com os princípios contidos na Constituição Federal (CF), na Lei nº 13.146 e demais diplomas legais vigentes no país. Esses direitos se apresentam como um parâmetro de qualidade a ser seguido pela administração pública ao ofertar produtos e serviços que promovam a integração social, inclusão social e inclusão educacional, das pessoas com deficiência.

Atualmente as praças tornaram-se locais de comércio, de encontros, reuniões, de cultos religiosos e de cerimônias oficiais. Estes espaços públicos são capazes de apresentar os personagens e demonstrar a cultura local, ajudando no entendimento do arranjo de identidades que formam a personalidade do lugar, as praças são também locais para realizar passeios, observar e contemplar a paisagem, conversar com os amigos ou fazer novas amizades, fotografar, descansar e encontrar meios de recreação e lazer. É importante que toda a população, independente das suas limitações, tenha condições de acessar e usufruir destes locais.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo apresentar a avaliação dos recursos de acessibilidade existentes nas praças e parques da cidade de São Borja, assim como, identificar a necessidade de implantar recursos de acessibilidade em cumprimento da legislação vigente. Através desta avaliação foi possível verificar a oferta de recursos de acessibilidade destinada a proporcionar autonomia e segurança aos cidadãos e visitantes, incluindo às pessoas com deficiência.

Além desta seção introdutória, o artigo conta com a metodologia, seguido de uma descrição das praças e parques e uma seção contendo a avaliação da acessibilidade destes locais. Por fim as considerações finais e as referências do artigo.

2 I METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizou os critérios básicos quanto aos fins: exploratória e descritiva. Quanto aos meios: pesquisa de campo, bibliográfica e documental. A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno, podendo também

estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. (VERGARA, 2006)

Com o objetivo de avaliar os recursos de acessibilidade disponíveis à pessoa com deficiência – em especial as pessoas com mobilidade reduzida – nas praças da cidade de São Borja foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental seguida de uma pesquisa de campo que utilizou como estratégia a observação participante e realizou a coleta direta de dados através da aplicação do Roteiro de Inspeção e Mapeamento da Acessibilidade, apresentado pelo MTUR (BRASIL, 2011, p. 18-22).

Através da pesquisa documental se buscou nas leis, decretos, estatutos e normas, uma melhor compreensão dos direitos e deveres da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, assim como se identificou quais os recursos de acessibilidade seriam necessários à sua mobilidade e segurança enquanto cidadãos plenos de direitos. Permitindo a realização de uma avaliação da acessibilidade das praças e parques de São Borja, que revelou a necessidade da realização de investimentos em tais espaços públicos, em sendo realizados, poderão contribuir para a integração social, inclusão social e inclusão educacional às pessoas com deficiência.

De acordo com a pesquisa, na legislação vigente o gestor público tem a necessidade de adotar medidas ao construir ou requalificar as edificações, para que elas tenham os requisitos mínimos de acessibilidade. Estes critérios devem estar de acordo com a ABNT NBR 9050 e ABNT NBR 16537. Estas normas se apresentam como referencial do padrão de qualidade a ser seguido e para ser utilizado junto às demais leis que concedem direitos à pessoa com deficiência.

3 | AS PRAÇAS E PARQUES DE SÃO BORJA

As praças são formadas por elementos naturais e arquitetônicos, expõem artefatos, formam paisagens dando vida e cor ao ambiente. Santos (1997) afirma que “a paisagem é um conjunto de forma que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza.” (SANTOS, 1997, p. 83)

Na atualidade, as praças e parques, tornaram-se lugares que oferecem como infraestrutura quiosques, bares, bancas de revistas, playground, pontos de taxi, sanitários, quadras de esporte, pistas de skate e arquibancadas destinadas a acomodação das pessoas durante apresentações esportivas, artísticas e culturais. Ao pesquisar nos registros públicos de São Borja, verificou-se que nos anos de 1874, 1876, 1877, 1878, 1879, 1881, 1885, 1886 e 1889 a Prefeitura Municipal de São Borja havia realizado pagamentos para o serviço de plantio de árvores, segurança e limpeza realizados na praça central da cidade, hoje Praça XV de Novembro. Estes registros podem ser verificados através dos livros contábeis da Prefeitura Municipal de São Borja. Livros estes que se encontram no Arquivo Público Municipal de São Borja localizado no “Prédio da Estação Férrea”.

No ano de 1889 foram gastos 90.000 réis para pagamento de “guarda”, enquanto

que nos anos de 1874, 1878, 1879, 1881 e 1885 foram gastos 82.300 réis, como forma de pagamento a serviços de limpeza da praça. Os primeiros plantios de árvores foram registrados nos anos de 1874, 1876 e 1877, onde foram gastos 29.360 reis. Tais investimentos realizados, no passado, denotam a importância dada ao espaço público na cidade de São Borja.

Atualmente as praças colaboram para a preservação do patrimônio cultural local através de artefatos que elucidam a história e contribuem com a representação da identidade cultural local. Nas subseções abaixo, foi realizada uma breve descrição das praças e parques de São Borja visando contribuir com a preservação deste patrimônio.

3.1 A Praça VX de Novembro

A redução de São Francisco de Borja, atual São Borja, foi fundada por padres da Companhia de Jesus, em 1682, apresentando a mesma forma de organização e estrutura urbana das demais reduções jesuíticas fundadas naquele período. Entre os elementos arquitetônicos construídos pelos jesuítas estavam: a praça, a igreja, as casas dos índios, o Cotiguaçu, o cemitério, a casa dos padres entre outros. A praça se caracterizava como local destinado à realização de jogos, danças, cantorias e procissões (Corpus Christi e do padroeiro), festas, apresentação de peças teatrais, casamentos coletivos e atividades militares. (NOGUEIRA, 2007).

> Na fundação da redução de São Francisco de Borja foi construída, primeiramente, uma pequena capela, coberta de capim Santa Fé. Só a partir de 1696, com a chegada de José Brasanelli, iniciou a construção da primeira igreja, toda em pedra trabalhada, ornamentada com esculturas e coberta de telhas de barro. Brasanelli inspirou-se nos traços arquitetônicos dos templos da Lombarda (Itália). (RETAMOZO et al., 2015, p. 28)

A cidade de São Borja cresceu ao redor da mesma área de terra que serviu como centro das discussões no período reducional e que, no início da década de 1960, viu ser construída a Igreja Matriz São Francisco de Borja, a Prefeitura Municipal e os prédios residenciais e comerciais hoje existentes. Atualmente denominada de Praça XV de Novembro, dispõe, em seu interior, da presença de artefatos e monumentos como as estátuas e bustos de personagens da história local e nacional, tendo como destaque o Mausoléu de Getúlio Vargas, projetado por Oscar Niemeyer e inaugurado em 2004, na passagem dos 50 anos de falecimento do estadista brasileiro e são-borjense.

Os artefatos existentes na praça representam personagens políticos que se tornaram parte da história local, regional e nacional. Na praça encontram-se os bustos e estátuas de: Apparício Silva Rillo, General Manuel do Nascimento Vargas, Leonel de Moura Brizola e Getúlio Vargas. Em frente à Praça XV de Novembro está o Palácio João Goulart, sede da Prefeitura Municipal de São Borja. Junto ao prédio encontram-se lado a lado os bustos de Getúlio Vargas e João Goulart.

3.2 A Praça Deputado Marcírio Goulart Loureiro

Não muito longe da Praça XV de Novembro, o local onde hoje conhecemos por "Praça da Lagoa" local de importância fundamental por ter sido uma das fontes naturais de água nos tempos em que São Borja não era cidade e sim apenas um povoado, o local era escolhido por tropeiros para concentrar seu gado para beber água e para descanso do trabalho árduo. Em 1970, esse local já remodelado passou a ser chamado: Praça Deputado Marcírio Goulart Loureiro. Este nome foi dado em homenagem ao político que, em vida, ocupara cargos públicos como vereador e prefeito de São Borja e Deputado Estadual do Rio Grande do Sul.

Atualmente a praça é local de lazer e ponto de encontro para jovens, adultos e crianças. No playground há escorregadores, balanços e gangorras, muita sombra, bancos de madeira e concreto para sentar e conversar. Os adultos encontram tranquilidade no ambiente e uma bela vista. Sua localização é central, cercada por restaurantes, supermercado e um hotel. A praça possui dois reservatórios de água interligados, onde vivem cágados que são um diferencial do lugar, chamando a atenção principalmente das crianças.

3.3 O Parque Esportivo General Vargas

Um pouco mais distante da Praça XV de Novembro, podemos encontrar outro local de lazer, um antigo estádio de futebol que em 1947 viu a fundação do Internacional, que ganhou o Torneio de Inauguração do estádio ao vencer o time do Cruzeiro, que mais tarde se uniram tornando-se a Sociedade Esportiva São Borja. Os jogadores treinavam e moravam no pavilhão embaixo da arquibancada do Stadium General Vargas que, depois de desativado, foi utilizado por muito tempo para sediar circos e parques de diversão.

O Parque Esportivo General Vargas, nome dado em homenagem a Manuel do Nascimento Vargas, pai de Getúlio Vargas, é conhecido como "Parcão" e tem sido local para realização de eventos, apresentações artísticas e música, lazer e recreação. Possui, também, quadras poliesportivas, pista de skate e academia popular.

No Parque Esportivo General Vargas há dois pórticos construídos com as pedras "gres" (arenito) e pedra itacuru, oriundas de construções do período reducional. De acordo com a Lei Municipal n. 3.491 de 1º de julho de 2005, são incluídos no Patrimônio Histórico do Município de São Borja, os pórticos do antigo Estádio General Vargas, localizados no entorno do referido sítio, na Rua General Marques e Travessa Pedro Carneiro Pereira.

3.4 A Praça Manoel do Nascimento Vargas

A Praça General Manoel do Nascimento Vargas também recebeu o nome do pai de Getúlio Vargas. A Praça é conhecida como "Praça da Estação Férrea", devido à existência do imóvel onde funcionava a Estação Férrea, inaugurado em 1913, seguindo os moldes de outros prédios construídos no Rio Grande do Sul entre os anos de 1932 e 1937. O

prédio é Tombado pela Lei Municipal n° 4.464, de 28 de novembro de 2011 e através da Lei Municipal n° 4.977, de 19 de dezembro de 2014 autorizou o Poder Executivo a conceder permissão de uso de imóvel para o Centro Cultural de São Borja abrigando também o Arquivo Público Municipal e a Banda Municipal.

Nesta praça encontra-se o “Monumento de Resistência de São Borja”, idealizado pela escritora e artista plástica “Mikita” Cabeleira e produzido pelos artistas plástico José Kura e seu filho Marco Kura vindos de Corrientes na Argentina. O monumento representa e faz homenagem aos 150 anos da “Resistência de São Borja” na Guerra do Paraguai e os embates ocorridos na localidade.

3.5 A Praça Assis Brasil

A Praça Assis Brasil, localizada no Bairro do Passo, próximo ao Rio Uruguai, com destaque para o Ginásio Municipal Cleto Dória Azambuja. A praça atualmente é arborizada e possui uma academia popular com diversos equipamentos de ginástica e um parque infantil destinado à recreação ao ar livre, dedicado especialmente às crianças.

Em sua atual vizinhança, está a Igreja Nossa Senhora Imaculada Conceição, o Grupo Nativista Boitatá, a Polícia e a Receita Federal, a Escola Estadual Olavo Bilac e a Universidade Federal do Pampa. Entre os últimos investimentos realizados na infraestrutura da praça esta à pavimentação asfáltica da Rua Tiradentes entre as Ruas Monsenhor Patrício Petit Jean e Vereador Alberto R. Benevenutto.

4 I A AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS PRAÇAS E PARQUES DE SÃO BORJA

Nesta seção foi explorada, para cada praça citada acima as questões de acessibilidade e seu cumprimento. Foram considerados os seguintes itens, desmembrados conforme a necessidade de um maior detalhamento: acessos externos e privados à edificação; sanitários; autonomia e segurança; pisos táteis de alerta; sinalização em braile; sinalização de equipamentos; rampas, escadas e tratamento de desníveis; estacionamento ou locais de embarque e desembarque; mobiliário, bebedouro, telefone acessível e TPS e a comunicação sonora para as pessoas com deficiência.

Na Praça XV de Novembro, os recursos de acessibilidade, em sua maioria, são existentes. Porém, não apresentam a qualidade necessária para fornecer acessibilidade com autonomia e segurança em todos os itens avaliados. A presença de pisos táteis é limitada ao piso de alerta no entorno da praça não possuindo pisos táteis em seu interior. As placas verticais foram fixadas sob o piso tátil, tornando-se obstáculos. As calçadas internas carecem de requalificação e os tratamentos de desníveis também não correspondem ao desejável.

Atualmente, há dois sanitários acessíveis, destinados às pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida. Possui área de transferência para a bacia sanitária com barras

horizontais na lateral e no fundo, para apoio e transferência, afixadas a oitenta centímetros do piso conforme especificado na ABNT NBR 9050.

Em especial, na praça XV de Novembro, as rampas de acesso apresentam dimensões adequadas (Figura 1), o Símbolo Internacional de Acessibilidade (SAI) e pisos táteis de alerta. Apresentam faixas de segurança bem sinalizadas, com manutenção periódica que normalmente são respeitados pelos condutores de veículos.



Figura 1: Rampa, pisos táteis e faixas de segurança na Praça XV de Novembro

Fonte: acervo do autor (2018)

A sinalização indicativa externa, tanto para pedestres como para veículos, é de fundamental importância para os espaços públicos de turismo. As placas e sinais de trânsito colaboram para a circulação das pessoas, na Praça XV de Novembro há uma vaga de estacionamento para pessoas com deficiência e uma vaga para idosos, ambas com placa de sinalização vertical (Figura 2), localizadas em frente à prefeitura municipal. O poder público local é responsável pela fixação de placas indicativas, enquanto o Conselho Nacional de Trânsito é o órgão oficial que normatiza a sinalização em espaços públicos.



Figura 2: Sinalização na Praça XV de Novembro

Fonte: acervo do autor (2018)

A Praça Deputado Maurício Goulart Loureiro (Figura 3), possui uma única edificação, um sanitário público, atualmente carece uma requalificação com instalação de equipamentos e pintura interna e externa. Apresenta também falta de divisórias, equipamentos com defeito e falta de acessórios para acessibilidade.

A praça não possui sinalização tátil ou sinalização Braille. Há rampas de acesso em duas esquinas da praça, no entanto são inadequadas, por não possuir as medidas exigidas pela ABNT NBR 9050 ou possuem obstáculos, diminuindo a autonomia e a segurança para as pessoas com deficiência, na condição de mobilidade reduzida ou pessoa em cadeira de rodas.



Figura 3: Rampa e faixa de segurança na Praça Deputado Maurício Goulart Loureiro

Fonte: acervo do autor (2018)

No Parque Esportivo General Vargas, os recursos de acessibilidade, são existentes, porém não apresentam a qualidade necessária, de acordo com as exigências da ABNT NBR 9050. No local há uma rampa construída sem contemplar os requisitos da ABNT que conduz o pedestre ou a pessoa em cadeira de rodas a uma faixa de segurança que se encerra na guia sem que haja uma rampa ligando ao posto de serviços automotivos. A autonomia e a segurança dos recursos de acessibilidade devem acolher a pessoa com deficiência e com mobilidade reduzida de um local seguro e acessível até outro seguro e acessível, formando uma rota. Verificou-se também a existência de obstáculos próximos às rampas, falhas nas grades de escoamento de águas pluviais e a não disponibilidade de pisos táteis.

O parque não possui banheiros externos construídos em alvenaria. Debaixo da arquibancada construíram-se escritórios administrativos para o departamento de esporte da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e para o Museu do Esporte. Neste local, há dois banheiros que são colocados à disposição do público feminino, para uso durante eventos, enquanto o público masculino utiliza banheiros químicos, na área externa.

A sinalização e as placas de trânsito são parcialmente existentes, podendo ser realizadas melhorias e ampliação do seu uso, para melhor comunicação. Há uma vaga reservada a pessoas com deficiência e duas vagas para idosos, ambas com sinalização vertical.

A Praça Manuel do Nascimento Vargas possui guias de concreto para delimitar a pista de rolamento de veículos, porém não há calçadas no entorno e no interior da praça. A praça não possui rampas acessíveis de acordo com a ABNT NBR 9050. O piso é recoberto por grama e apresenta desníveis. Não possui banheiro de uso público e não há vagas reservadas para pessoas com deficiência ou para idosos.

Beni (1998) e Bissoli (1999) afirmam que a oferta turística é formada por elementos naturais, paisagísticos, geográficos, climáticos, sociais, culturais, atividades econômicas sejam elas de alimentação, hospedagem, transportes, entretenimento e outros serviços não turísticos que por sua existência, qualificam e agregam valor à oferta turística. Assim, as praças e parques colaboram com o desenvolvimento do turismo, pois apresentam patrimônio cultural. Estes locais abrigam os visitantes em momentos de contemplação e descoberta da história, dos personagens, da identidade cultural e dos valores da comunidade local.

Quando tais espaços públicos possuem atendimento de guias de turismo e informações turísticas, é necessário haver sensibilidade e empatia para se perceber as dificuldades e encontrar maneiras de saná-las sem constranger as pessoas com deficiência, permitindo-lhes autonomia e dignidade, ao realizar a visitação em tais ambientes. A hospitalidade e a cordialidade devem ser constantes.

Nos Quadros 1, 2, 3 e 4, apresentar-se-á a avaliação da acessibilidade de acordo com o Resumo do Roteiro de Inspeção – Mapeamento da Acessibilidade. A avaliação

permite realizar comparações entre as praças e parques em estudo assim como, obter uma visão abrangente dos investimentos necessários.

De acordo com a avaliação, percebe-se que as rampas existentes na Praça XV de Novembro, são adequadas. Nas demais praças, são inadequadas porque não cumprem com as medidas exigidas pela ABNT NBR 9050, o que não impede de serem utilizadas. No entanto, falham na autonomia e segurança das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida e, por consequência, falham na inclusão social. Essas pessoas deixam de frequentar locais que não possuem condições favoráveis a um deslocamento autônomo e seguro.

Dados Gerais da Organização / Estabelecimento		**Pça. XV de Novembro**	**Pça. Deputado Marcírio Goulart Loureiro,**	**Parque Complexo Esportivo General Vargas**	**Praça Manuel do Nascimento Vargas**	**Praça Assis Brasil**
Acessos externos à edificação	**Estado de conservação das calçadas**	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular
	Especificação do tipo de piso externo (calçadas)	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante
	Guias rebaixadas	Não possui	Não possui	Não possui	Não possui	Não possui
	Rampas acessíveis	Adequada	Inadequada	Inadequada	Inadequada	Inadequada
	Sinalização tátil de alerta em interferências	Existente parcial	Inexistente total	Inexistente total	Inexistente total	Inexistente total
Acessos privados à edificação	**Estado da conservação da circulação interna**	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular
	Especificação do tipo de piso (dentro do lote)	Antiderrapante e antitrepidante	Antiderrapante e antitrepidante	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante	Antiderrapante e trepidante
	Circulação e acessos	Parcialmente acessíveis	Parcialmente acessíveis	Parcialmente acessíveis	Parcialmente acessíveis	Parcialmente acessíveis

Quadro 1: Acessos a edificação

Fonte: elaborado pelo autor (2019)

O Parque Complexo Esportivo General Vargas possui sanitários utilizados pelo

Departamento de Esportes que são postos à disposição do público feminino, em dias de eventos. O público masculino utiliza banheiros químicos distribuídos no parque, de acordo com a necessidade do evento. A avaliação dos sanitários deste espaço público descreve características apenas do sanitário de uso feminino.

As Praças Deputado Marcírio Goulart Loureiro e Assis Brasil, estão em situação muito similar. Ambas possuem prédios em alvenaria, porém em péssimo estado de conservação e uso. De acordo com a ABNT NBR 9050, a requalificação destes deve contemplar requisitos de acessibilidade, promovendo a inclusão social das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

A Praça Manuel do Nascimento Vargas não possui banheiros ou sanitários construídos. Nos dias em que ocorrem eventos são colocados à disposição do público banheiros químicos de acordo com a necessidade.

Embora o relevo da localização das praças seja plano, os aspectos da construção civil mantiveram pequenos desníveis que exigiram tratamento com uso de degraus, escadas e mesmo canais de escoamento de águas pluviais. O uso adequado de rampas com declividade aceitas pela ABNT NBR 9050, contendo corrimãos apropriados, são necessários para autonomia e segurança de pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Dados Gerais da Organização / Estabelecimento		**Pça. XV de Novembro**	**Pça. Deputado Marcírio Goulart Loureiro,**	**Parque Complexo Esportivo General Vargas**	**Praça Manuel do Nascimento Vargas**	**Praça Assis Brasil**
Sanitários	**Quantidade de sanitários acessíveis**	Atende a recomendação legal	Exige requalificação e manutenção	Inferior ao mínimo legal	Não possui sanitários	Exige requalificação e manutenção
	Localização de acordo com a edificação	Rota acessível	Rota acessível	Localizado em rota não acessível	Não possui sanitários	Rota acessível
	Disposição dos acessórios	Parcialmente dentro da faixa de alcance	Exige requalificação e manutenção	Inexistente	Não possui sanitários	Exige requalificação e manutenção
	Instalação das barras de apoio	Existe local adequado apenas	Exige requalificação e manutenção	Inexistente	Não possui sanitários	Exige requalificação e manutenção
	Largura da porta	Entre 80 cm e 89 cm	Entre 80 cm e 89 cm	Entre 80 cm e 89 cm	Não possui sanitários	Entre 80 cm e 89 cm
	Acessórios adequados da porta	Inexistente	Exige requalificação e manutenção	Inexistente	Não possui sanitários	Exige requalificação e manutenção

Autonomia e segurança	**A edificação permite autonomia e segurança**	Possui autonomia e segurança	Possui autonomia e segurança, porém o local exige requalificação e manutenção.	Possui autonomia e segurança, porém o local exige requalificação e manutenção.	Possui autonomia e segurança, porém o local exige requalificação e manutenção.	Possui autonomia e segurança, porém o local exige requalificação e manutenção.
Pisos táteis de alerta	**A edificação possui pisos táteis de alerta**	Apenas em parte dos locais necessários	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário
Pisos táteis direcionais	**A edificação possui pisos táteis direcionais**	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário	Em nenhum local necessário

Quadro 2: Avaliação dos Sanitários

Fonte: elaborado pelo autor (2019)

A utilização de recursos de acessibilidade, como a sinalização Braille, os mapas táteis e a sinalização sonora, importantes para a pessoa com deficiência visual, são pouco utilizados na cidade. As construções recentes de prédios de instituições privadas e públicas têm mostrado um caminho a ser seguido na promoção da inclusão social. Alguns recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência visual são encontrados nos prédios do Fórum, da Promotoria de Justiça, da Universidade Federal do Pampa, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha e das agências bancárias que atuam no município.

Mesmo sem as guias rebaixadas para desembarque com segurança, as vagas para idosos e pessoas com deficiência, aliadas à existência de vias de pedestres em boas condições, tornam-se locais adequados ao desembarque. É imprescindível a atenção dada às sinalizações verticais, rampas de acesso e às faixas de segurança.

Dados Gerais da Organização / Estabelecimento		Pça. XV de Novembro	Pça. Deputado Marcírio Goulart Loureiro,	Parque Complexo Esportivo General Vargas	Praça Manuel do Nascimento Vargas	Praça Assis Brasil
Sinalização Braille	**Sinalização em batentes**	Em nenhuma das portas existentes	Em nenhuma das portas existentes	Em nenhuma das portas existentes	Em nenhuma das portas existentes	Em nenhuma das portas existentes
	Sinalização em corrimão e circulações	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados
	Em mapas táteis	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados	Em nenhum dos locais indicados
Sinalização de equipamentos	**Quanto ao SIA de equipamentos acessíveis**	Possui sinalização nos sanitários, rampas e vagas de estacionamento.	Possui sinalização nas rampas e vagas de estacionamento.	Possui sinalização nas rampas e vagas de estacionamento	Possui sinalização nas rampas e vagas de estacionamento.	Possui sinalização nas rampas e vagas de estacionamento.
Rampas, escadas e tratamento de desníveis.	**Em qualquer tipo de desnível existente**	Adaptados e utilizados, mas fora da exigência da NBR.	Adaptados e utilizados, mas fora da exigência da NBR.	Adaptados e utilizados, mas fora da exigência da NBR.	Adaptados e utilizados, mas fora da exigência da NBR.	Adaptados e utilizados, mas fora da exigência da NBR.

Quadro 3: Sinalização de equipamentos e tratamento de desníveis

Fonte: elaborado pelo autor (2019)

Os poucos telefones públicos que restam estão, na maior parte do tempo, com defeito ou em desuso. O crescente uso de aparelhos de telefonia móvel e a crescente comunicação através de redes sociais pela *internet* têm contribuído para a diminuição do uso destes equipamentos.

Dados Gerais da Organização / Estabelecimento		Pça. XV de Novembro	Pça. Deputado Marcírio Goulart Loureiro,	Parque Complexo Esportivo General Vargas	Praça Manuel do Nascimento Vargas	Praça Assis Brasil
Estacionamento ou locais de embarque e desembarque	**Sobre a existência do serviço**	Local adequado para estacionamento	Local adequado para estacionamento	Local adequado para estacionamento	Local adequado para estacionamento	Local adequado para estacionamento
	Sobre a distância do acesso a edificação	Distância confortável dos sanitários	Distância confortável dos sanitários	Distância confortável do Departamento de Esportes e sanitários	Não possui edificação	Distância confortável do Ginásio Esportivo Cleto Dória Azambuja e sanitários
	Referente ao	Possui sinalização vertical	Nenhuma sinalização	Possui sinalização vertical	Nenhuma sinalização	Nenhuma sinalização
Mobiliário, bebedouro, telefone acessível e TPS	**Existência de mobiliário**	Possui um telefone público convencional e um telefone público acessível	Possui um telefone público convencional	Possui um telefone público convencional fora dos limites do parque	Não existe telefone público	Não existe telefone público
Comunicação sonora para pessoas com deficiência	**Comunicação sonora**	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe

Quadro 4: Estacionamento, Mobiliário e Comunicação.

Fonte: elaborado pelo autor (2019)

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho avaliou a acessibilidade nas cinco principais praças e parques públicos destinados a atender a demanda do turismo e a demanda local de visitantes na cidade de São Borja. A avaliação demonstrou que apesar da realização de muitos esforços para promover a mobilidade urbana influenciando na acessibilidade para pessoas com deficiência,

é necessário superar a falta de acessibilidade na estrutura das praças e parques, melhorar os acessos e os passeios públicos, construir e reformar os banheiros públicos para melhor atender as pessoas, promover ações que incentivem a remoção das barreiras culturais que impedem as pessoas com deficiência de praticar o turismo com autonomia e dignidade.

A avaliação da acessibilidade nas praças e parques da cidade de São Borja poderá contribuir com a administração pública na tomada de decisão. Os investimentos na acessibilidade podem qualificar a oferta turística local promovendo a inclusão social através da oferta de produtos e serviços acessíveis às pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR 9050, Acessibilidade a Edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. 3 ed. Rio de Janeiro, ABNT, 2015. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_24.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021.

ABNT. **NBR 16537 – Acessibilidade – Sinalização tátil no piso – diretrizes para elaboração de projetos e instalação.** 1 ed. Rio de Janeiro, ABNT, 2016. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_176.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021.

BENI, Mário Carlos, **Análise e Estrutura do Turismo**, 13 ed. São Paulo: SENAC, 1998.

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizi. **Planejamento turístico municipal com suporte de sistemas de informação.** São Paulo: Futura, 1999.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> Acesso em: 12 dez. 2020.

CARDOZO, Isaac Carmo; CESCO, Suzana. **A Resistência de São Borja: seu legado patrimonial histórico para a fomentação do turismo de fronteira.** 3º Encontro Missioneiro de Estudos Interdisciplinares em Cultura (MCult). Santo Ângelo, V.3, agosto, ISSQN 2447-8865, 2017. Disponível em: <http://omicult.org/emicult/anais/wp-content/uploads/2018/06/A-RESIST%C3%8ANCIA-DE-S%C3%83O-BORJA-SEU-LEGADO-PATRIMONIAL-HIST%C3%93RICO-PARA-A-FOMENTA%C3%87%C3%83O-DO-TURISMO-DE-FRONTEIRA.pdf> Acesso em: 4 dez. 2020.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Turismo Acessível: Mapeamento e Planejamento da Acessibilidade em Destinos Turísticos**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.turismoacessivel.gov.br/ta/downloads/adaptar/VOLUME_II-Mapeamento_e_ Planejamento-Acessibilidade_em_Destinos_Turisticos.pdf> Acesso em: 15 abr. 2019.

NOGUEIRA, Carmen Regina Dorneles. **O Turismo, o Reencontro e a Redescoberta da Região das Missões.** São Paulo: FFLCH/DG/USP, 2007. TESE. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-01062007-125043/publico/TESE_CARMEM_REGINA_DORNELES_NOGUEIRA.pdf> Acesso em: 02 dez. 2020.

RETAMOZO, Alex Sander. et al. **História, memória e as paisagens da cidade histórica de São Borja.** 2.ed. Herval d'Oeste, SC: Polimpressos, 2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço técnica e tempo razão e emoção.** Hucitec. 2 ed. São Paulo, 1997.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1874.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1876.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1877.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1878.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1878.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1879.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1881.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1885.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1885.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1886.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1886.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 1º semestre. Prefeitura Municipal.** 1889.

SÃO BORJA. **Documento de Despesas e Balancetes: 2º semestre. Prefeitura Municipal.** 1889.

SDH/PR. **Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência.** Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CAPÍTULO 17

FORMAÇÃO DE GESTORES DA EDUCÇÃO BÁSICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA: O OLHAR DOS CURSISTAS SOBRE ASPECTOS INDICADORES DA QUALIDADE SOCIAL NO CURSO *LATO SENSU*

Data de aceite: 01/03/2021

Gercina Dalva
SEEC/UERN
Umarizal- RN
http://lattes.cnpq.br/5229035716620073

RESUMO: Este trabalho analisa aspectos teóricos e metodológicos indicativos da qualidade da formação continuada em serviço para gestores escolares da educação básica pública do Rio Grande do Norte no curso lato sensu, modalidade a distância, realizado entre 2010 e 2012. Inscreve-se na política nacional de expansão do ensino superior – Programa Escola de Gestores –, em um contexto de mudanças socioeconômicas e de reconfiguração do Estado brasileiro. Os objetivos do curso atendiam às demandas por novos conhecimentos para o trabalho do gestor escolar, visando promover a melhoria da qualidade da educação. Realizou-se por meio de parceria entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio Grande do Norte e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. O caminho metodológico adotado foi o materialismo histórico-dialético, cuja abordagem consiste em superar entraves internos e externos ao pesquisador, o que torna a pesquisa um ato histórico, portanto desenvolvido de forma descontínua. Foram considerados sujeitos da pesquisa os gestores/cursistas que responderam ao questionário aplicado pela coordenação do curso e postaram as atividades no ambiente virtual. Com base na literatura e na experiência acumulada pela pesquisadora, produziu-se uma matriz de análise que buscou representar o mapa dos aspectos pertinentes ao campo empírico, constituído pelo ambiente pedagógico virtual (salas-ambiente) hospedado na plataforma Moodle e pelas ferramentas didáticas 'fórum' e 'base de dados', nas quais se materializaram as atividades postadas pelos gestores cursistas. A análise dos 144 questionários contemplou a avaliação da modalidade a distância, da atuação dos profissionais, dos conteúdos das salas e do caráter geral do curso; analisaram-se também 64 atividades, que correspondem a 10% do total postado na base de dados. Os resultados da pesquisa acenam para contradições, limites e desafios à expansão do ensino superior na modalidade a distância e evidenciam modificações históricas nas políticas educacionais. Todavia, mesmo em face das mudanças na sociedade global e informacional, não foram observadas rupturas nos padrões tradicionais de formação dos profissionais da educação, em particular no que diz respeito aos gestores escolares. Embora tenha suscitado novos conhecimentos sobre a gestão escolar, o curso apresentou lacunas que só poderão ser preenchidas pela modalidade de ensino presencial. Os cursistas, em descompasso com os anseios da sociedade em mudança, particularmente no âmbito do mundo do trabalho, ainda não incorporaram suficientemente os conhecimentos relativos às novas tecnologias necessários para enfrentarem os desafios do dia a dia. Consideraram limitadas as condições de estudo, por não se adequarem ao seu tempo de

trabalho, e, do ponto de vista técnico, julgaram precário o acesso ao computador e à internet.
PALAVRAS - CHAVE: Política educacional. Formação de gestor escolar. Curso lato sensu. Qualidade socialmente referenciada. Ambiente virtual.

BASIC EDUCATION MANAGERS TRAINING IN DISTANCE LEARNING: THE CURSIST'S VIEW ABOUT SOCIAL QUALITY ASPECTS IN THE LATO SENSU COURSE

ABSTRACT: This paper analyzes theoretical and methodological aspects that indicate the quality of continuing education in service for school managers of public basic education in Rio Grande do Norte, in the lato sensu course, distance learning, held between 2010 and 2012. It's a part of the higher education national policy – Programa Escola de Gestores – in a context of socioeconomic changes and of a reconfiguration for the Brazilian State.The course's goal met the demands for new knowledge for the work of the school manager, aiming to promote the improvement of the education quality. It happened through a partnership between the Ministry of Education, the Federal University of Rio Grande do Norte, the State Secretariat of Education and Culture of Rio Grande do Norte and the National Union of Municipal Education Directors. The methodological path adopted was the historical-dialectical materialism, which the approach it's to overcome the internal and external barriers of the researcher, that makes the research a historical act, consequently, developed in a discontinuous way. The managers and coursists, who answered the questionnaire applied by the course's coordination and posted the activities in the virtual environment, were considered subjects of research. It was produced na analysis matrix, based on the literature and in the researcher's experience, that sought to represent a map of relevant aspects to the empirical field, which consisted in the virtual pedagogical environment (rooms-environment), hosted on the Moodle platform and by the didactic tools "forum" and "database", in which the activities made by the course managers happened. The analysis of 144 questionnaires contemplates the evaluation of the distance learning modality, the professionals performance, the subjects of the rooms and the general character of the course; 64 activities were also analyzed, which correspond to 10% of the total posted in the database. The research results show that the contradictions, limits and challenges to the higher education expansion, in distance learning, highlights historical changes in educational policies. However, even facing changes in the global and informational society, there weren't observed breaks in the standard of traditional training of education professionals, specially in which concerns the school managers. Even though it provoque new knowledge about the school management, the course presented gaps that can be filled only through presential education. The coursists, against the changing society desires, especially in the context of the labor world, still didn't sufficiently incorporate the knowledge related to the new Technologies necessaries to deal with the daily routine challenges. They considered the study conditions limited, because they were not appropriated to their time of work and, from the technical point of view, they judged precarious the access to the computer and to

the internet.

KEYWORDS: Educational policies. School manager training. Lato Sensu course Socially referenced quality. Virtual environment.

INTRODUÇÃO

Este artigo é um recorte da pesquisa que resultou na tese de doutoramento intitulada: A política de formação de professores a distância: avaliando o curso *lato sensu* para gestores escolares (2010-2012). O projeto de estudo inscreveu-se no campo da investigação sobre a política brasileira de formação continuada de profissionais da educação na modalidade a distância. Essa política originou-se em um contexto de mudanças conjunturais para atender às demandas de ordem econômica, social e cultural capitalista, (BRUNO, 1997; HARVEY, 2011; SOARES, 2009), prescreve a ampliação do conhecimento na relação com o trabalho e, consequentemente, imprime um perfil profissional em todas as áreas, inclusive a educacional com novos delineamentos na formação dos professores.

Os problemas de qualidade em educação não resolvidos suscitaram demandas na organização e na formação do trabalho docente envolvendo os gestores de educação básica. Em atendimento a essa demanda, foi instituído o Programa Nacional Escola de Gestores da educação básica pública, enquanto dimensão da política nacional de expansão do ensino superior que configura um espaço de formação docente, na modalidade a distância, contemporâneo da reconfiguração das funções do Estado brasileiro.

O programa lançou, entre outros, o Curso de Especialização em Gestão Escolar – *lato sensu,* para gestores escolares da educação básica pública, o qual definimos como objeto dessa investigação. A proposta do curso consiste em assegurar o direito à educação e sua qualidade socialmente referenciada, tendo, pois, na formação de gestores da educação básica pública, os princípios da gestão democrática, enquanto atributo de qualidade. Ao situar o Programa Nacional Escola de Gestores como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em sua introdução na *home Page*, tem-se como justificativa a "[...] necessidade de se construir processos de gestão compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública" (BRASIL. MEC, 2005a, p. 01) visando qualificar os gestores escolares da educação básica, a partir da oferta de cursos de formação a distância. Isso significa dizer que existe divergência na concepção de qualidade proposta pelo Programa e na que embasa a proposta do curso.

Em face da multiplicidade semântica que o termo traduz e da ambiguidade entre a proposição do programa e as ações dela decorrentes, o Curso de Especialização *lato sensu* tornou-se, para nós, um problema que devesse ser mais bem conhecido e compreendido. O embate nos levou a questionar: que aspectos teóricos e metodológicos do curso se

constituem em parâmetros indicadores da qualidade como formação continuada em serviço, na modalidade a distância, para gestores escolares, da educação Básica pública do Rio Grande do Norte?

DESENVOLVIMENTO

Nesse recorte consideramos parte das análises sobre o ponto de vista dos cursistas em relação, a modalidade, metodologia do curso e a participação, com base em questionários aplicados e o material postado nas ferramentas do ambiente virtual (fóruns e atividades), articulados aos propósitos da pesquisa e ao referencial teórico e metodológico em que nos apoiamos (BARDIN,2011). No que se refere à modalidade educação a distância, de um total de 40 cursistas, quatro (04) classificaram como **excelente**, como **ótima** seis (06) cursistas, **muito boa** (12) e **como boa**, dezessete (17), 02 não devolveu o questionário. A maioria classifica o curso como uma oportunidade, haja vista o fácil acesso e a flexibilização dos horários de estudos, praticidade e objetividade no processo de formação. O curso "[...] é uma oportunidade para graduados que não tem acesso à pós-graduação presencial por questão como: tempo, disponibilidade nas universidades próximas" (GESTORES, TURMA 02, 2011). Desse depoimento, depreendemos que estudar constitui mais um desafio enfrentado diante das adversidades impostas ao gestor, o que também é constatado na postagem do ambiente virtual. Fazer um curso deste e estando gestor de uma escola o compromisso e a lealdade deve ser redobrada, pois o ativismo do cotidiano escolar consome as horas e se não ficarmos atentos e estabelecer prioridades não atingimos nenhum objetivo (*MOODLE*, Quinta, 3 fev. 2011, 19:37).

Nesse sentido, ao mesmo tempo que a modalidade se apresenta como oportunidade de crescimento profissional, torna as ações instrucionais instrumento de adaptação do sujeito a sua própria realidade, sem ensejar-lhe formação para além dos saberes no campo cognitivo, a troca de experiência suscitada pela prática social no que se refere a sentimentos e valores (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010). Essa lógica é subjacente, também, aos depoimentos dos sujeitos ao justificarem que, embora o curso não oportunize compartilhar ideias, tirar dúvidas de forma presencial, com o diálogo entre os sujeitos da aprendizagem, "[...] proporciona ao estudante a aquisição do conhecimento por outros mecanismos que possibilitam a gestão de tempo, ou seja, é uma modalidade prática de especialização para quem está trabalhando no campo da gestão escolar". (GESTORES, TURMA 04, 2011).

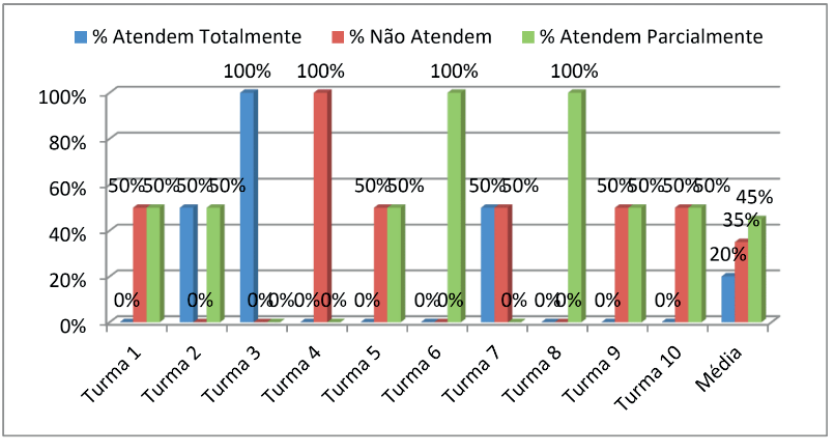


Gráfico 6 - Sala Ambiente Fundamentos do Direito - Quanto ao atendimento da Proposta de atividade.

Fonte: Base de dados. Elaborado pela autora.

CONCLUSÃO

A formação continuada de gestores assume um papel fundamental, no sentido de proporcionar o conhecimento específico dessa área, entretanto as reflexões sobre as políticas atuais de formação para docentes, em serviço decorrem de ações implementadas a partir dos anos de 1990 que, apesar das repercussões de cunho político, as reflexões nos permitiram identificar como ações e programas de caráter emergencial em serviço, na modalidade a distância, podem comprometer a compreensão e o aprofundamento dos conteúdos veiculados nas salas ambientes. Ademais, o desenvolvimento das atividades não realizadas a contento, em virtude da disponibilidade de tempo dos cursistas e do tempo de duração de cada sala ambiente, que, segundo eles, apesar da flexibilização dos horários de estudo, o tempo que cada sala fica aberta é insuficiente, inviabilizando, assim, que as dúvidas sejam elucidadas, devido à impossibilidade de seguir a dinâmica imposta pelo próprio ambiente virtual.

A perspectiva de qualidade da educação associa-se, assim, a dimensões, fatores e indicadores extraescolares de ordem social, econômica, política e cultural, referentes a fatores intraescolares. Assim, correspondem às condições de atendimento à demanda e à permanência dos estudantes com sucesso na escolarização, embora contemplem as condições de qualidade na organização das práticas escolares, no trabalho docente profissionalizado, e na gestão escolar (democrática).

Os resultados apontam para um descompasso entre a proposta do curso em suas metas, princípios e objetivos e o seu alcance mediante as reais condições em que ocorre

a formação dos gestores, decorrentes, da intensificação do trabalho e do exíguo tempo para realização das atividades, aprofundamento das leituras, participação em fóruns, entre outros, configurando perda de qualidade. Assim, o curso suscitou a produção de novos conhecimentos inerentes à gestão escolar, embora ainda existam lacunas que só podem ser preenchidas pela modalidade de ensino presencial.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa de formação inicial para professores em exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. 2005a. Disponível em: <www.mec.gov.seb.br> Acesso em: 12 set. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **D.O.U.,** Brasilia, 9 jun. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 16 jun. 2011.

BRUNO, Lúcia. O poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: DALILA, Andrade. **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. 4. ed. Petrópolis, RJ, 1997.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola B. Grello; SANTOS, Silva Alves dos. Políticas públicas para formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. In: SOUZA, Dileno Dustan Lucas de; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FLORESTA, Maria das Graças Soares (Orgs.). **Educação a distância:** diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CAPÍTULO 18

ENSINO REMOTO DA ÁREA TÉCNICA DE ADMINISTRAÇÃO PARA A CONVERSÃO DO CONHECIMENTO: RELATO DE EXPERIÊNCIA DE ENSINO, DURANTE A PANDEMIA, NOS CURSOS TÉCNICOS EM ADMINISTRAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO – *CAMPUS* TEIXEIRA DE FREITAS

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 06/01/2021

Aline Fonseca Gomes
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano
Teixeira de Freitas – Bahia
https://orcid.org/0000-0001-9655-0047

Vagner Costa Oliveira
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano
Teixeira de Freitas – Bahia
https://orcid.org/0000-0002-7305-4953

Joselito da Silva Bispo
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano
Teixeira de Freitas – Bahia
https://orcid.org/0000-0002-6541-2765

Sara Mendes Oliveira Lima
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano
Teixeira de Freitas – Bahia
https://orcid.org/0000-0001-6276-1612

RESUMO: As atividades remotas são essenciais para a manutenção do ensino durante o período de pandemia. As mesmas foram desenvolvidas digitalmente e visaram à interação entre docente e discente. Este relato de experiência, sobre o desenvolvimento das atividades remotas da área técnica de Administração, focaliza a conversão do conhecimento, cujos autores base foram Nonaka e Takeuchi (2008), que tratam da: socialização, externalização, combinação e internalização. Assim, buscou-se responder a problemática sobre de que forma o desenvolvimento das atividades remotas da área técnica de administração para os cursos Técnicos de Administração, integrado e subsequente, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas tem promovido a conversão do conhecimento dos discentes. Utilizando-se por metodologia pesquisa descritiva, documental, bibliográfica, por resultados tem-se que os discentes utilizam apenas os modos de conversão do conhecimento: combinação e externalização,para obter aprendizado através das atividades remotas desenvolvidas.Além de que os desafios e principais dificuldades encontrados referem-se às instabilidades psicoemocionais dos discentes pesquisados.
PALAVRAS - CHAVE: socialização, internalização, externalização, combinação.

REMOTE TEACHING IN THE TECHNICAL ADMINISTRATION AREA FOR THE CONVERSION OF KNOWLEDGE: REPORT OF TEACHING EXPERIENCE, DURING THE PANDEMIC, IN THE TECHNICAL COURSES IN ADMINISTRATION AT INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO – *CAMPUS* TEIXEIRA DE FREITAS

ABSTRACT: Remote activities are essential for the maintenance of teaching during the pandemic period. They were developed digitally and aimed at the interaction between teacher

and student. This experience report, on the development of remote activities in the technical area of Administration, focuses on the conversion of knowledge, whose base authors were Nonaka and Takeuchi (2008), which deal with: socialization, externalization, combination, and internalization. Thus, we sought to answer the question of how the development of remote activities in the technical area of administration for the Technical courses of Administration, integrated and subsequent, from the Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano - campus Teixeira de Freitas has promoted the conversion of students' knowledge. Using as methodology: descriptive, documentary, and bibliographic research, the results show that students use only the modes of knowledge conversion, combination, and externalization, to obtain learning through the remote activities developed. Also, the challenges and main difficulties encountered refer to the psycho-emotional instabilities of the students surveyed.
KEYWORDS: socialization, internalization, externalization, combination.

1 I INTRODUÇÃO

O ensino considerado como um dos pilares educacionais, junto com a pesquisa e a extensão, evidencia a necessidade de se desenvolver modelos mentais que contemplem os conteúdos programáticos e que favoreçam o conhecimento e o aprendizado dos discentes. As práticas escolares no processo educacional são importantes para o processo de criação do conhecimento. Nesse sentido, o foco deste estudo corresponde ao relato de experiência de ensino, da área técnica de administração, realizada durante a pandemia, por meio de pesquisa junto aos discentes dos cursos Técnicos em Administração, integrado e subsequente ao Ensino Médio, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, *campus* de Teixeira de Freitas.

Com a pandemia, a referida Instituição de Ensino emitiu Instrução Normativa n.º 19/2020, em 13 de março de 2020, "que estabelece orientações às unidades do IF Baiano, quanto às medidas de proteção para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), buscando preservar a segurança e saúde de sua comunidade", além da Nota Informativa divulgada no *site* institucional, que suspendeu as aulas presenciais, por tempo indeterminado, enquanto perdurar a referida situação de emergência no Brasil.

Após as suspensões das aulas presenciais, a Direção Acadêmica do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas, junto com a equipe técnica pedagógica, apresentou a comunidade local o Projeto de Atividades Remotas não obrigatórias para os discentes. Não obrigatória, pois, após levantamento foi constatado que existia um percentual de 13% da totalidade dos discentes, de todos os cursos, que não têm acesso à internet em suas residências.

O supracitado projeto focalizou nos seguintes aspectos: sistematizar a rotina de trabalho dos docentes ao desenvolver as atividades remotas com os discentes,

assegurando o desenvolvimento durante o período de isolamento social; estruturar a rotina de acompanhamento do trabalho pedagógico da equipe Técnico-Pedagógica e Multiprofissional; e organizar as ações conforme as demandas decorrentes das atividades remotas, desenvolvidas durante o período de isolamento social.

Diante de tal cenário e da necessidade de desenvolver atividades remotas para que os docentes mantivessem o contato com os discentes e para que se promovesse o aprendizado, adotou-se por problemática o seguinte: de que forma o desenvolvimento das atividades remotas da área técnica de administração para os cursos Técnicos de Administração, integrado e subsequente do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas têm promovido a conversão do conhecimento dos discentes?

Assim, justifica-se esse estudo pela necessidade de compreender a efetividade das atividades remotas que estão sendo desenvolvidas durante a pandemia e para verificar se as mesmas estão conseguindo promover a conversão dos conhecimentos dos discentes. Logo, a relevância social deste relato de experiência de ensino corresponde ao fato de que, outras instituições de ensino podem utilizar os modos de conversão do conhecimento, propostos por Nonaka e Takeuchi (2008) para socializar conhecimentos, combiná-los, internalizá-los entre os discentes e externalizados por meio das discussões realizadas durante a execução das atividades remotas.

Assim, adotou-se por hipóteses, que o desenvolvimento das atividades remotas da área técnica de administração para os cursos Técnicos de Administração, integrado e subsequente, do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas tem promovido a conversão do conhecimento dos discentes através: da socialização dos conteúdos propostos para cada semana, pela área técnica de administração; da externalização com a articulação do conhecimento tácito em conhecimento explícito; da combinação entre diferentes conteúdos das ementas das disciplinas, da área técnica de administração, e as temáticas abordadas em torno da pandemia, com a sistematização de conceitos; e da internalização dos temas pelos discentes.

Para verificar se houve a promoção da conversão do conhecimento dos discentes, esta pesquisa objetivou de forma geral identificar, quais os modos de conversão dos conhecimentos os discentes pesquisados desenvolveram com a realização das atividades remotas da área técnica de administração. Por objetivos específicos tem-se: apresentar as diferenças entre cada um dos quatro modos de conversão do conhecimento, propostos por Nonaka e Takeuchi (2008); expor a percepção dos discentes pesquisados, a respeito do desenvolvimento e da eficácia das atividades remotas da área técnica de administração; e compreender a importância da interação social à distância no processo de ensino.

2 I CONVERSÃO DO CONHECIMENTO

O conhecimento pode ser definido como uma combinação de experiências, valores,

informações e *insight*, cuja origem está na mente das pessoas, segundo Davenport e Prusak (1998). E todo conhecimento à medida que compartilhado gera novos conhecimentos. E esse espaço para a contínua criação do conhecimento traz à tona a necessidade da conversão desses conhecimentos, como a desenvolvida pelo trabalho dos pesquisadores, conforme Nonaka e Takeuchi (1997). Dessa maneira, os referidos autores denominaram esta conversão de conhecimentos entre os formatos: tácito e explícito.

Quando se fala em conhecimento tácito, refere-se àquele adquirido através das experiências pelas quais se passa ao longo da vida. É um tipo de conhecimento que está diretamente associado às habilidades e bagagens de um indivíduo na sua trajetória. Já o conhecimento explícito trata-se de um tipo que, de alguma maneira, já foi articulado, codificado cientificamente e registrado. O conhecimento tácito é subjetivo, advém da experiência, da analogia e é simultâneo; já o explícito, é o da racionalidade, da teoria e sequencial, em conformidade com as afirmações de Nonaka e Takeuchi (1997). Da relação entre conhecimento tácito e explícito, os autores defendem quatro modos de conversão do conhecimento: socialização, externalização, combinação e internalização. De acordo com Sarti (2020), ao apresentar um estudo sobre a formação dos docentes, o mesmo expõe que há uma relação entre ação e a reflexão, à qual, pressupõe o encontro de duas culturas específicas, a prática, associada ao saber fazer, e ancorada em conhecimentos tácitos, e a cultura do conhecimento explícito.

2.1 Modos de Conversão do Conhecimento

O conhecimento como resultado da absorção das informações associadas às experiências, e como fruto das interações entre as pessoas, é apresentado por Fleury (2001). A mesma autora afirma que o componente coletivo diz respeito ao conhecimento desenvolvido pelo indivíduo e compartilhado com outras pessoas, além de ser resultante do próprio aprendizado. Logo, relacionando-se com este relato de experiência, acredita-se que os discentes podem obter conhecimento a partir da interação com os docentes e com outros discentes, daí a importância das atividades remotas e das discussões via web conferências.

Nonaka e Takeuchi (2008) pressupõem que o conhecimento é criado através da interação entre o conhecimento tácito e o explícito, o que justifica a relação entre a experiência de cada indivíduo e o conhecimento racional, revelando-se processos de conhecimentos simultâneos que se baseiam na teoria internalizada e na prática externalizada. Dessa maneira, o processo de ensino, especialmente de cursos técnicos, visa à integração entre a teoria e prática, a fim de que os discentes possam desenvolver suas competências no mercado de trabalho. Tal integração pode ser efetivamente vislumbrada através dos quatro modos de conversão do conhecimento que, de acordo com Nonaka e Takeuchi (2008), correspondem à socialização, externalização, combinação, e a internalização.

O modo de conversão do conhecimento do tipo socialização compreende, com

base em Nonaka e Takeuchi (2008), no processo de compartilhamento de experiências, e consequentemente, na criação de conhecimento tácito, ou seja, de criação de mapas mentais e de habilidades técnicas compartilhadas. Nesse sentido, apresentam-se a afirmação de Cunha *et al.* (2020), cuja valorização de interações entre os discentes surge, ainda, nas atividades de aprendizagem, sobretudo os trabalhos de grupo.

Porém, acrescenta-se ainda que tal interação também seja realizada entre os docentes e os discentes. Sarti (2020) pressupõe-se que o docente exponha, durante o ensino, as vivências e aprendizagens, o que poderá contribuir para a socialização do conhecimento. Assim, a socialização pode ser compreendida como um processo de compartilhamento de experiências. (ZABOT & SILVA, 2002).

Ferguson (2012) *apud* Cunha *et al.* (2020) evidencia que a capacidade do docente para tornar o ensino estimulante é uma competência-chave que influencia na aprendizagem dos discentes. A socialização trata, então, das interações necessárias ao aprendizado, do *feedback*, e das discussões sobre os conteúdos abordados. De acordo com Cunha *et al.* (2020), é essencial que os docentes possam interagir ativamente com os seus alunos estimulando os mesmos a envolverem-se ativamente no processo de aprendizagem.

A articulação do conhecimento tácito em conhecimento explícito é o modo de conversão do tipo externalização, com base em Nonaka e Takeuchi (2008). Dessa maneira, quando passa a haver uma reflexão e um diálogo sobre os diversos conteúdos pode-se criar novos valores, maximizando o processo de aprendizagem.

Cunha *et al.* (2020) afirma que as atividades de aprendizagem e os modos de ensinar devem favorecer a ação do aluno, salientado a interação professor-aluno e aluno-aluno como cruciais para a sua aprendizagem. Logo, durante a realização das atividades remotas, quando os docentes solicitaram que os discentes apresentassem exemplos reais, de pessoas próximas ou de situações que vivenciaram sobre as temáticas abordadas nas atividades, relacionadas com a pandemia, o modo de conversão externalização foi evidenciado, proporcionando o desenvolvimento do conhecimento.

De acordo com Santana, Ponte e Serrazina (2020), o conhecimento e a aprendizagem dos discentes envolvem a percepção dos mesmos como uma pessoa inserida num contexto social, levando-se em conta os interesses e pontos de vista diferenciados. Com base no exposto, ao desenvolver as atividades remotas, os docentes precisam sistematizar conceitos que envolvem o conhecimento explícito, a fim de promover a conversão do conhecimento através do modo de combinação.

Para Nonaka e Takeuchi (2008, p. 65), no modo de conversão do tipo combinação: “os indivíduos trocam e combinam o conhecimento através de meios como documentos, reuniões, conversas telefônicas ou redes de comunicação computadorizada”. Assim, o uso criativo da tecnologia, pretende associar o ensino ao aprendizado de forma a motivar os discentes durante a execução das atividades remotas, internalizando-os.

A internalização compreende o processo de incorporação do conhecimento,

com base em Nonaka e Takeuchi (2008), ou seja, é quando se efetivamente promove a transformação do conhecimento explícito em conhecimento tácito. Nesse sentido, apresenta-se a afirmação de Cunha *et al.* (2020) de que o próprio discente é o elemento determinante de sua aprendizagem por exemplo, a partir do seu envolvimento com as atividades.

E, no que concerne ao discente, convém destacar que para que a conversão do conhecimento seja efetiva, acredita-se também que deve haver um equilíbrio das dimensões emocional, cognitiva e comportamental, para que o discente esteja envolvido com as atividades e assim consiga desenvolver os quatro modos de conversão do conhecimento com sucesso. Para Cunha *et al.* (2020), o envolvimento cognitivo surgiu através das estratégias de autorregulação da aprendizagem e de estudo, com por exemplo, ter os cadernos organizados para conseguir compreender os conteúdos das disciplinas, fazer apontamentos e a participação nas aulas por iniciativa do discente. Nesse sentido, o ensino pode ser compreendido como um canal de apoio à conversão do conhecimento.

2.2 O Ensino e a Conversão do Conhecimento

Na sociedade vigente, na qual as tecnologias estão presentes em quase todas as atividades do nosso cotidiano, e, em tempos de afastamento social por conta da pandemia da COVID-19, a necessidade de utilizar as ferramentas tecnológicas ficou ainda mais acirrada. Neste cenário, as escolas como espaço de socialização e construção de conhecimento de forma colaborativa, à qual, tem a função de formar cidadãos críticos e atuantes na sociedade que estão inseridos, tiveram que se adaptar a esta nova realidade, oferecendo atividades online para seus alunos, as chamadas atividades remotas.

Diante destas novas demandas, emergiu diversos debates quanto ao uso das tecnologias educacionais para a realização de atividades escolares não presenciais, conforme enfatiza Vieira e Ricci (2020). Os autores ainda destacam que “é importante frisar, logo nesse primeiro momento, que a disponibilização de ferramentas online para a realização de atividades não presenciais distancia-se do conceito de Educação a Distância (EAD)” (VIEIRA & RICCI, 2020, p.1).

Os pesquisadores também apontam que, durante esta pandemia, surgiram novas demandas para alunos e principalmente para professores que tiveram que aprender rapidamente a usar os recursos tecnológicos para dar aulas quando expõem que: “foi demandada, por parte dos docentes, a capacidade de experimentar, inovar, sistematizar esse conhecimento e avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos, fazendo o melhor uso possível dessas ferramentas, cujo uso, para muitos, era até então desconhecido” (VIEIRA & RICCI, 2020, p.1).

No tocante aos alunos, mesmo que possuidores de habilidades marcantes para o uso das tecnologias, pois, são chamados de nativos digitais,podem ser considerados como os que possuem a capacidade de realizar múltiplas tarefas, porém, conforme Coelho

(2012) existe o desafio por parte de muitos, por conta do não acesso com qualidade da internet e equipamentos adequados para ter acessos a esta nova modalidade de aulas.

3 I PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para adequação ao tema proposto e ao tipo de estudo, que foi um relato de experiência, com base em Quivy (2008), adotou-se por procedimentos metodológicos uma pesquisa com caráter descritivo, na qual se buscou descrever a realidade das atividades remotas, conforme análise dos dados, além de descrever o contexto em que o estudo foi delineado, que por se tratar de um período em que as atividades docentes têm ocorrido em ambientes virtuais, tornou o processo de conversão do conhecimento mais desafiador.

Ainda em relação aos procedimentos técnicos do estudo, e sobre o processo de coleta de dados, com base em Gil (2007), foi realizada uma pesquisa documental, por meio da análise do relatório da Coordenação de Atividades de Ensino – CAE, da Instituição pesquisada, emitido em abril de 2020, bem como pesquisa bibliográfica, com autores renomados na área. Já segundo os instrumentos de coleta de dados, foi realizada observação das atividades desenvolvidas pelos três professores da área técnica, com análise de conteúdo dos dados, para a realização de uma análise triangulada, com a percepção dos professores e observações sobre o desenvolvimento das atividades remotas, além de recomendações para a melhoria de tais atividades.

A natureza da pesquisa foi qualitativa, com pesquisa participante, pois dois dos autores deste relato de experiência são docentes da área técnica, e o outro autor é o coordenador dos cursos pesquisados. O corte temporal correspondeu ao período de realização da pesquisa, durante o período de 11 de maio a 22 de junho de 2020. A escolha da instituição de ensino foi o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, de Teixeira de Freitas – Bahia, por ter sido um dos *campi* em que foram instituídas as atividades.

O referido estudo não foi submetido ao Comitê de Ética, nem cadastrado na Plataforma Brasil, pois o relato de experiência se enquadra no Inciso VII do Art. 1º da Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016, não necessitando, desta feita, ser avaliado pelo Comitê de Ética, pois se trata de uma pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, e que não revelam dados que possam identificar cada um dos sujeitos. Assim, a mesma não precisou ser registrada e nem avaliada pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa.

Diante do exposto, buscou-se relatar a execução das atividades remotas desenvolvidas pelos professores da área técnica, que lecionam para os 150 alunos dos cursos Técnicos em Administração, nas modalidades, integrado ao ensino médio e subsequente, matriculados em 2020. Logo, foram utilizados dados documentais da pesquisa realizada pela CAE, com o apoio do Grêmio Estudantil, em abril de 2020. A referida pesquisa buscou

identificar se os discentes possuíam acesso à internet combinado com computador e/ou celular compatível com acesso aos sistemas institucionais, obtendo-se o seguinte:

TURMA	DISCENTES MATRICULADOS	DISCENTES COM ACESSO A INTERNET
1º ano integrado	36	32
2º ano integrado	27	23
3º ano integrado	30	27
1º semestre subsequente	29	24
2º semestre subsequente	00	00
3º semestre subsequente	28	26
TOTAL	150	132

Quadro 1 – Quadro geral de discentes dos cursos Técnicos em Administração, integrado e subsequente ao Ensino Médio, do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas

Fonte: IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas (2020).

Assim, apresenta-se que 132 discentes, matriculados em 2020, nos cursos Técnicos de Administração do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas, possuem acesso à internet. Logo, destaca-se que este relato de experiência foi sobre o desenvolvimento das atividades remotas junto a estes 132 discentes. E por fim, em relação à estrutura e sequência científica do trabalho, o mesmo foi estruturado da seguinte forma: a introdução com o delineamento do estudo, o referencial teórico com as informações sobre as teorias que dão suporte a pesquisa, esta metodologia com os procedimentos adotados, a análise de dados com os dados tabulados e apresentados de forma gráfica com as respectivas análises, as considerações finais e referências.

4 | ANÁLISE DOS DADOS

O relato de experiência dos docentes da área técnica dos cursos Técnicos em Administração, na modalidade integrado e subsequente, do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas – Ba, baseou-se na apresentação das atividades remotas, no fluxo de desenvolvimento das mesmas, e na exposição detalhada das análises obtidas dos resultados da pesquisa, conforme a seguir.

Os três docentes da área técnica de administração da instituição pesquisada realizaram uma reunião, em 07 de maio de 2020, junto com o coordenador dos cursos, e decidiram que os temas das atividades remotas, tratariam da pandemia e da crise gerada pela COVID-19, e que teriam correlação com a área técnica, a fim de fazer com que os discentes pudessem perceber os conteúdos das diversas disciplinas, em suas práticas. Assim, as atividades remotas abordaram os seguintes temas: empreendedorismo em meio à crise da Covid-19; suporte econômico aos negócios; suspensão dos contratos de trabalho

e redução da jornada; novos decretos e leis durante a pandemia; manutenção do quadro de pessoal das empresas.

Nesse sentido, o desenvolvimento das atividades remotas durante a pandemia atendeu ao seguinte fluxo: planejamento das temáticas e a associação dos conteúdos programáticos ao estado de pandemia e a área técnica de administração, o que enfocou a relação de ensino local-global e a multidisciplinaridade com o fato de que uma atividade pode estar associada a diferentes disciplinas; o envio dos textos complementares e o contato com os alunos, enfocando a importância do uso da internet como canal de comunicação; a assistência aos alunos durante a execução das atividades e o controle das mesmas; e a realização de web conferências, o *feedback* via e-mail e via W*hatsApp*, tendo a tecnologia como aliada a educação.

Sobre o desenvolvimento das atividades remotas durante a pandemia, acredita-se que as atividades ainda não são eficientes em sua totalidade, pois foi possível perceber que, para muitos discentes, tais atividades não produziram o efeito real proposto no plano pedagógico, por motivos que vão desde a dificuldade de acesso à internet até a motivação extrínseca induzida pelo ambiente em que habitam. Para embasar tal observação, apresenta-se que na Webconferência, realizada em 01 de junho de 2020, apenas 37 discentes participaram da mesma, o que correspondeu a 28% do total dos discentes com acesso à internet, já a realizada em 22 de junho de 2020, apenas 32 discentes participaram, representando 24% dos discentes, dos cursos relatados, que possuem acesso à internet. Logo, recomenda-se rever e adequar o formato das atividades remotas para que tenham as condições apropriadas e satisfatórias para aumentar a participação dos discentes.

Em relação à combinação entre os conteúdos das atividades remotas com os conteúdos das disciplinas dos cursos, destaca-se que, apesar das atividades serem temas gerais, ligados a pandemia da COVID-19, buscou-se relacioná-las com os conteúdos das disciplinas. Porém, para se ter a efetividade de tal combinação de conteúdos recomenda-se aos docentes desenvolverem questões que façam os discentes confrontarem o conteúdo da atividade remota com a realidade em que eles vivem, através de uma análise crítica comparativa entre os contextos trabalhados.

Ainda sobre combinação e, para compreender se os temas abordados nas atividades remotas são relevantes para esse período de pandemia, e se estes podem ser verificados no cotidiano dos discentes ou no cotidiano de seus conhecidos, foi possível notar que os temas das atividades remotas tem sido motivadores para a conversão do conhecimento. Porém, sugere-se que a área técnica faça uma pesquisa sobre temáticas das atividades junto aos discentes, dando aos mesmos a opção de escolha pelas temáticas a serem abordadas durante as atividades remotas, a partir da seleção das opções pelos docentes da referida área.

Sobre o uso da tecnologia aliada ao ensino, e especialmente se os discentes conseguiram socializar os conteúdos abordados e desenvolver conhecimento, percebeu-

se que muitos discentes não conseguiram socializar, e esse resultado se deve ao fato de que a maioria dos discentes não respondeu ao que foi solicitado via web conferência, e não participou das discussões ativamente, o que representa que o conhecimento não tem sido convertido no modo socialização. Para resolver tal situação recomenda-se que se repensem as estratégias utilizadas na realização das Webconferências, a exemplo: convidar empresários locais que possam contribuir com exposições de suas práticas, além de fazer mudanças de metodologias que favoreçam a socialização, entre docentes e discentes, versando a construção do conhecimento de maneira significativa.

Relacionado com os modos de conversão do conhecimento, buscou-se perceber se os discentes se com as atividades remotas conseguiram internalizar os conhecimentos analisando-os em suas práticas, e acredita-se que poucos conseguiram, pois durante as Webconferências, apenas alguns deles comentaram que percebem na prática os temas tratados. Porém, essa falta de internalização pode estar relacionada ao fator emocional em meio à pandemia da COVID-19, o que pode atrapalhar a concentração e abstração dos conteúdos propostos nas atividades remotas. Assim, recomenda-se que um acompanhamento psicopedagógico por parte das equipes de profissionais (pedagogos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais) da instituição, para acompanhar e orientar os discentes, objetivando a autorregulação de suas aprendizagens.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este relato de experiência, inserido no pilar de responsabilidade ensino, buscou-se realizar uma fundamentação teórica em coerência com os objetivos propostos, tendo sido verificado que o desenvolvimento das atividades remotas da área técnica de administração para os cursos Técnicos de Administração, integrado e subsequente, do IF Baiano – *campus* Teixeira de Freitas tem promovido a conversão do conhecimento dos discentes através de dois modos de conversão do conhecimento: da externalização e da combinação.

Por resultados, verificou-se que os modos de conversão internalização e socialização não foram contemplados, confirmando as hipóteses parcialmente. Sendo que, os desafios e principais dificuldades encontrados referem-se às instabilidades psicoemocionais dos discentes pesquisados. Portanto, as atividades de ensino que foram desenvolvidas corresponderam ao planejamento das interações entre docentes e discentes, envio das atividades, *feedback*, e compartilhamento de experiências sobre as temáticas durante as web conferências.

Nesse sentido, recomenda-se com esse estudo a compreensão da interação social à distância no processo de ensino e de conversão do conhecimento, de forma que os discentes possam socializar os conhecimentos e internalizá-los, para que a conversão do conhecimento seja completa. Para tanto, foram dadas durante a exposição dos resultados

da pesquisa, contribuições e recomendações para a melhoria da execução das atividades remotas, a fim de que se possam direcionar as ações de ensino para a conversão do conhecimento pelos discentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Resolução n.º 510, de 07 de abril de 2016**. Ministério da Saúde. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 2 maio 2020.

COELHO, Patrícia Margarida Farias. **Os Nativos Digitais e suas competências e habilidades tecnológicas.** Texto livre: Linguagem e Tecnologia. Pontifícia Católica de São Paulo, 2012, v. 5, n. 2. Disponível em: <http://periodicos.letras.ufmg.br/index.php/textolivre >. Acesso em: 17 jun. 2020.

CUNHA, Rosário Serrão *et al.* O que facilita e dificulta a aprendizagem? a perspectiva de adolescentes. **Psicol. Estud.,** Maringá, v. 25, mar. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722020000100202&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2020.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial:** como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In.: DUTRA, Joel Souza (org.). **Gestão por competências.** 3. ed. São Paulo: Gente, 2001, p. 95-107.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IFBAIANO. **Relatório da Coordenação de Atividades de Ensino da Instituição – CAE**. Teixeira de Freitas: IF Baiano, abr. 2020.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

________. **Criação de Conhecimento na Empresa**; tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscila Martins Celeste; Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OMS. Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 26 jun. 2020.

QUIVY, Raymond. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

SARTI, Flavia Medeiros. Dimensão socioprofissional da formação docente: aportes teóricos e proposições. **Caderno de Pesquisa**, v. 50, n. 175. São Paulo, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742020000100294&lang=pt>. Acesso: 28 jun. 2020.

SANTANA, Eurivalda; PONTE, João Pedro da; SERRAZINA, Maria de Lurdes. Conhecimento didático do professor de matemática à luz de um processo formativo. **Bolema**, Rio Claro, v. 34, n. 66, p. 89-109, abr. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-636X2020000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2020.

VIEIRA, Letícia. RICCI, Maike C. C. **A Educação em Tempos de Pandemia: Soluções Emergenciais pelo Mundo. Observatório do Ensino Médio em Santa Catarina (**OEMESCE), Editorial abr. 2020. Disponível em: <https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/7432/EDITORIAL_DE_ABRIL___Let_cia_Vieira_e_Maike_Ricci_final_15882101662453_7432.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ZABOT, João Batista M.; SILVA, L. C. Mello da. **Gestão do conhecimento**: aprendizagem e tecnologia construindo a inteligência coletiva. São Paulo: Atlas, 2002.

CAPÍTULO 19

A PANDEMIA E O ROMPIMENTO DE BARREIRAS NA EDUCAÇÃO: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA DOS DOCENTES DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

Data de aceite: 01/03/2021
Data da submissão: 08/12/2020

Márcio Dourado Rocha
Centro Universitário de Anápolis e Universidade Estadual de Goiás – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/6818001827378467

Rosalina Maria Lima Leite do Nascimento
Centro Universitário de Anápolis e Universidade Estadual de Goiás – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/6666972886155292

Marcos Flavio Portela Veras
Centro Universitário de Anápolis – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/9853060123094857

Rhogério Correia de Souza Araújo
Centro Universitário de Anápolis – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/5300514928453487

Ieso Costa Marques
Centro Universitário de Anápolis e Universidade Estadual de Goiás – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/9023932977719248

Juliana Luíza Moreira Del Fiaco
Centro Universitário de Anápolis e Universidade Estadual de Goiás – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/9207483827387273

Regiane Janaína Silva de Menezes
Centro Universitário de Anápolis – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/8317730192170658

Elizabeth Cristina Soares
Centro Universitário de Anápolis e Universidade Estadual de Goiás – Curso de Administração
Anápolis – Goiás
http://lattes.cnpq.br/8889113438295346

RESUMO: Há muito que o processo de ensino e aprendizagem vem exigindo do professor maior atenção quanto a atualização e uso de tecnologias avançadas na educação. As exigências do mundo moderno têm cobrado do professor inovações nos métodos de ensinar e avaliar o aluno. Neste trabalho abordaremos o relato de experiência dos professores do curso de Administração do Centro Universitário UniEVANGÉLICA ao ter se deparado com as mudanças inesperadas provocadas pela Pandemia no primeiro semestre do ano de 2020. O trabalho foi realizado por meio de metodologia qualitativa com aplicação de pesquisa estruturada fazendo uso do aplicativo Survey Monkey. Os resultados encontrados chamam a

atenção para as dificuldades enfrentadas pelos professores durante todo o processo. As aulas que eram presenciais migraram repentinamente para o modelo EaD, isso provocou mudanças bruscas no uso de metodologias tanto para o ensino quanto para a avaliação dos educandos. Ademais alguns professores destacaram dificuldades quanto ao uso de plataformas de ensino e outras ferramentas para realização das aulas e disponibilização de materiais para os alunos. De forma positiva foi possível perceber que mesmo diante da urgência das mudanças os professores conseguiram se adaptar e finalizar o semestre letivo de forma satisfatória.
PALAVRAS - CHAVE: Ensino não presencial. Pandemia. Docentes.

PANDEMIC AND BREAKDOWN OF BARRIERS IN EDUCATION: AN EXPERIENCE REPORT OF THE TEACHERS OF THE ADMINISTRATION COURSE

ABSTRACT: The teaching and learning process has long required greater attention from the teacher regarding the updating and use of advanced technologies in education. The demands of the modern world have demanded from the teacher innovations in the methods of teaching and evaluating the student. In this paper, we will address the experience report of the professors of the Administration course at Centro Universitário UniEVANGÉLICA when faced with the unexpected changes caused by Pandemic in the first half of 2020. The work was carried out through a qualitative methodology with the application of structured research making use of the Survey Monkey app. The results found call attention to the difficulties faced by teachers throughout the process. The classes that were in person suddenly migrated to the distance learning model, this caused sudden changes in the use of methodologies both for teaching and for the evaluation of students. In addition, some teachers highlighted difficulties regarding the use of teaching platforms and other tools for conducting classes and making materials available to students. In a positive way, it was possible to realize that even in the face of the urgency of the changes, the teachers managed to adapt and finish the school semester in a satisfactory way.
KEYWORDS: Non-classroom teaching. Pandemic. Teachers.

INTRODUÇÃO

Os constantes avanços em todos os setores da sociedade têm provocado crescimento tecnológico acirrado em todo o mundo. As inovações nas redes de comunicação e a imposição de novos modelos educacionais têm sido fortemente aclamadas pelo sistema econômico vigente. A ordem é cortar custos e diminuir distâncias, entretanto os processos educacionais necessitam de maior tempo para adaptações (KENSKI, 2007).

Embora muitas faculdades e até mesmo universidades já houvessem iniciado de forma tímida o processo de ensino e aprendizagem por meio da Educação à Distância (EaD), os professores jamais imaginariam que seria necessário adotar práticas e modelos de ensino em ambientes online de modo tão rápido, como aconteceu diante da forte pandemia provocada pela expansão da pandemia do Covid 19.

O isolamento social provocou a suspensão das aulas presenciais em todo o mundo e de forma repentina todos os estabelecimentos de ensino foram obrigados a oferecerem aulas via EaD. Os professores, muitos sem nenhuma familiaridade com as tecnologias, se tornaram da noite para o dia *youtubers,* gravando aulas, produzindo vídeos e ou simulações e modelos que pudessem alcançar a aprendizagem dos educandos. Além disso, aprenderam a usar plataformas para videoconferências como o Zoom, Google Meet e tantas outras, a fim de preparar cenários on-line para bem desempenharem o seu ofício de professor.

Por sua parte os alunos também enfrentaram desafios, tais como a falta de equipamentos, computadores, baixa qualidade de Internet, e até mesmo adquirir o hábito de estudar com mais autonomia, organizando o tempo, o espaço e os conteúdos ministrados.

Para as instituições de ensino o desafio foi a adaptação dos ambientes virtuais de aprendizagem, a disponibilização de recursos, equipamentos, suporte técnico e pedagógico preparado para essa nova modalidade de ensino totalmente remoto.

Foi um processo de transição repentino e até certo ponto preocupante. O cuidado com o processo de ensino e aprendizagem deve urgir para que o uso repentino de tecnologias digitais e o modelo de aulas remotas não reduzam a perspectiva do aprender, ao mero efeito do cumprir tarefas usando tecnologias sofisticadas para um ensino meramente transmissivo e adestrador (KENSKI, 2007).

É preciso avaliar e repensar todo o momento de transferência repentina das aulas presenciais para o modelo virtual. Inovar é necessário sempre, mas é importante que os objetivos da educação sejam preservados. Uma das maiores funções do ato de ensinar é prover meios e recursos para o crescimento intelectual do homem, para tanto há que se pensar em criar modelos novos de aprendizagem sim, mas que sejam redes colaborativas, ambientes em que tanto o aluno, quanto o professor sejam capazes de transitar de forma segura e com prazer em ensinar e aprender.

RELATO DE EXPERIÊNCIA

Desde a Revolução Industrial ocorrida no século XVIII, as mudanças em todos os setores da sociedade têm contribuído para que cidadãos em todo o mundo possam tornar-se mais propensos a aceitação de novidades e adaptações a elas.

Bauman (2001) com sua noção de modernidade líquida enfatiza um mundo caracterizado pela aceleração das mudanças e uma busca pelo novo. Logo, há uma predisposição nas gerações mais jovens de descartar tudo que não é novidade e não permitir que nada se solidifique, mas se mantenham num caráter transitório. Ora, isso lança luz para o esforço da educação superior em acompanhar as mudanças e propor abordagens metodológicas coerentes com as novas tendências.

A sensação é de estar sempre atrasado, haja vista a velocidade com que as

transformações se processam, tornando o exercício cada vez mais desafiador. Contudo, a repentina mudança já mencionada, adquire um papel essencial para definitivamente atingir um ponto nevrálgico e inadiável do uso de novas tecnologias e de um processo de autonomia e individualidade no acesso ao conhecimento.

Nesse sentido, Giddens (1991) aborda a modernidade como um estilo, onde há a expansão do indivíduo, da subjetividade humana, os processos de individualização são capazes de produzir grupos específicos. Portanto, o caminho para uma educação que funciona e está disposta a transpor barreiras é levar em consideração esses aspectos e abandonar práticas generalizantes cada vez mais ineficientes.

Se já era assunto de congressos científicos e alerta de especialista em educação superior, agora o mundo experimenta uma urgente necessidade de pensar seriamente no papel dos sujeitos da educação no processo que lhe é inerente. E isso diz respeito a percepção de que autonomia e individualidade não são apenas uma leitura sociológica, mas uma realidade da educação contemporânea.

Fica evidente que a escola, principal espaço de produção do conhecimento, necessita estar à frente dos processos de mudança e inovação, até porque cada vez mais fatos inesperados como o ocorrido neste ano de 2020 com a pandemia requer cuidados e sensatez para tomada de decisões.

Morgado (2020) destaca que a mudança repentina do ensino, de forma presencial para remota, devido a fácil contaminação pelo vírus só foi possível mediante o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no processo educacional. Sem as plataformas de interação e as facilidades da comunicação via internet o ano escolar estaria seriamente comprometido.

Correia & Santos (2013) já sinalizava para a importância da mudança de postura quanto ao uso das TIC e em especial da Internet na educação, segundo os autores a escola não pode se afastar de ferramentas tão imprescindíveis para a interação e socialização das novas gerações.

Nesse entendimento cabe a escola e a seus atores defender de forma contundente o uso das TIC, não só o uso pelo uso, mas o uso embasado em procedimentos pedagógicos capazes de propiciar a reflexão de metodologias que possam de fato elevar o nível de desenvolvimento de habilidades e competências dos aprendentes.

DISCUSSÃO

A experiência aqui relatada é resultado de um estudo qualitativo feito com os professores do curso de Administração do Centro Universitário UniEVANGÉLICA. A pesquisa aconteceu durante a primeira quinzena de agosto. De modo específico foi realizado a aplicação de um questionário estruturado via *Survey Monkey,* em que os professores responderam a oito perguntas fechadas e abertas. Os resultados alcançados

mostraram os seguintes aspectos:

Inicialmente, ao consultá-los acerca da observação dos docentes sobre a adaptação dos alunos ao modelo adotado, 55,6% desses docentes classificou tal experiência como regular e 44,4% a classificou como boa, não havendo nenhuma resposta classificando como excelente, tampouco respostas consideradas negativas, como ruim ou péssima, o que indica que, na percepção dos docentes houve razoável adaptação dos alunos com o modelo de educação presencial adotado.

Quanto à percepção dos docentes acerca de sua própria adaptação, também não houve respostas nos extremos negativos ou positivos, com 88,9% dos docentes afirmando que tiveram uma boa adaptação e 11,1% dos mesmos afirmando terem tido uma adaptação regular com o modelo de ensino não presencial adotado.

Quando questionados acerca do principal problema observado, 77,8% apontaram que urge como problema o cumprimento, pelos discentes, dos prazos estabelecidos, 11,1% apontou os recursos tecnológicos como problema, mesmo percentual dos que marcaram a falta de interação com os discentes e colegas docentes. Nota-se aqui que a grande maioria apontou a questão prática e costumeira do não cumprimento dos prazos pelos discentes, algo praticamente corriqueiro em sua rotina, relacionada especialmente à falta de disciplina e cultura de se estudar à distância.

Quando questionados sobre a principal vantagem observada, 44,4% dos respondentes afirmou ser a flexibilidade das atividades, 22,2% apontou a redução dos deslocamentos, mesmo percentual dos que apontaram a possibilidade de utilização de mais recursos tecnológicos como uma vantagem, e, 11,1% afirmou não ter enxergado nenhuma vantagem na adoção do modelo de ensino emergencial adotado durante a pandemia.

Finalmente, quando provocados a sugerir melhoras no processo de ensino, aprendizagem e avaliação durante a pandemia, as respostas giraram entorno do aumento dos treinamentos entre os docentes, conscientização dos discentes para não deixarem o professor “sozinho” durante a aula remota e a redução de cobranças para dos docentes.

CONCLUSÃO

A decretação da pandemia com a impossibilidade de agrupamento de estudantes obrigou as instituições de ensino superior a adotarem emergencialmente planos que possibilitassem o ensino remoto e revolucionou a maneira de se aprender e ensinar, fazendo com que tanto os discentes como os docentes se adaptassem à nova metodologia adotada, mediada por tecnologia.

As relações ganharam um novo mediador e as demandas institucionais e de trabalho se sobrepuseram em nome de um processo que permitisse manter a qualidade no processo de ensino, aprendizagem e avaliação.

A pesquisa de campo utilizada permitiu verificar que na percepção dos docentes não

houve grandes dificuldades de adaptação pelos discentes, também não havendo grande facilidade, estando a disciplina relacionada à entrega das atividades propostas listada como o maior problema verificado.

Sugere-se, a partir da análise dos dados obtidos, a adoção, pela instituição, de um programa contínuo de treinamento docente e discente, de forma a aperfeiçoar a metodologia adotada, em especial quando se considera que a partir de agora o ensino deverá conviver com o “novo normal”.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CORREIA, R. L. SANTOS, J. G. A Importância da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na Educação a Distância (EAD) do Ensino Superior (IES). **Revista Aprendizagem em EAD**, Brasília, v.2, p-1-16, 2013. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/raead/article/view/4399/2899. Acesso em 14 ago. de 2020.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

KENSKI, V. M. **Educação e tecnologias**: O novo ritmo da informação. Campinas: Papirus, 2007.

MORGADO, J.C. Transformações educativas em tempos de pandemia: do confinamento social ao isolamento curricular. **Revista Praxis Educativa**, Ponta Grossa, v.15 e2016197, p.1-10,2020. Disponível em https://doi.org/105212/PraxEduc.v.1516197.062. Acesso em 27 jul de 2020.

CAPÍTULO 20

A EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE COVID-19: PREMISSAS DA EAD E DESAFIOS PARA GESTÃO DAS IES NA ABORDAGEM DA GOVERNANÇA DA INTERNET

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 04/12/2020

Diólia de Carvalho Graziano
Centro Universitário Senac, Diretoria de pós-graduação – Senac EAD
São Paulo – S.P.
http://lattes.cnpq.br/7634964222273119

Luiz Fernando Gomes Pinto
Centro Universitário Senac, Diretoria de graduação – Senac EAD
São Paulo – S.P.
http://lattes.cnpq.br/3744244681049950

RESUMO: O ano de 2020 trouxe para a agenda dos gestores de IES a inserção da EAD em seus modelos de negócio. Dado que a operação EAD se constitui em um e-business, ela utiliza a Internet como insumo essencial, o problema consiste em propiciar ao gestor, especialista em educação superior presencial e pedagógica, e que agora passa a operar em EAD, novas variáveis para seu planejamento estratégico em duas dimensões: a da Internet, e a da educação de adultos. A pergunta que norteou o artigo é: Como os gestores de IES podem se preparar e prevenir os desastres do século XXI no horizonte e operar o EAD com qualidade? O trabalho oferece uma introdução especializada e concisa das vulnerabilidades relacionadas à governança da Internet (GI), na perspectiva da educação, com foco nas oportunidades sustentáveis para os negócios, apresentando cases e conceitos que fundamentam a pertinência dos paradigmas educacionais que regem o EAD nas atuais premissas da educação. O objetivo é ampliar a visão estratégica desse gestor para ir além do tradicional benchmarking competitivo, destacando potencialidades para a elaboração de sistemas resilientes, adaptáveis e sustentáveis. Fundamentação teórica em Governança da Internet e em EAD.

PALAVRAS - CHAVE: Gestão IES, Governança da Internet, Educação a distância, Educação de adultos.

EDUCATION IN COVID-19 TIMES: EAD PREMISES AND CHALLENGES FOR HEI MANAGEMENT IN THE INTERNET GOVERNANCE APPROACH

ABSTRACT: The year 2020 brought the insertion of distance learning into the agenda of HEI managers. Given that the EAD operation is an e-business, it uses the Internet as an essential input, the problem consists in providing the manager, a specialist in on-site and pedagogical higher education, and who now starts to operate in EAD, new variables for his strategic planning in two dimensions: that of the Internet, and that of adult education. The question that guided the article is: How can HEI managers prepare and prevent 21st century disasters on the horizon and operate EAD with quality? The work offers a specialized and concise introduction to the vulnerabilities related to Internet governance (GI), from the perspective of education, with a focus on sustainable business opportunities, presenting cases and concepts that underlie the relevance of the educational paradigms that govern EAD in

today's premises of education. The objective is to expand this manager's strategic vision to go beyond the traditional competitive benchmarking, highlighting the potential for developing resilient, adaptable and sustainable systems. Theoretical foundation in Internet Governance and Distance Learning.
KEYWORDS: HEI management, Internet Governance, Distance education, Adult education.

1 I INTRODUÇÃO

À medida que a sociedade humana continua se desenvolvendo, aumenta-se o risco de desastres em larga escala. Dos cuidados de saúde à infraestrutura e à segurança nacional, os sistemas projetados para manter a sociedade segura também aumentaram o potencial de uma catástrofe. A pressão constante das mudanças climáticas, os conflitos geopolíticos e a tendência a ignorar o que é difícil de entender agrava os perigos potenciais de pandemias, mudanças climáticas, colapso da infraestrutura, ataques cibernéticos e conflitos nucleares (BECK, 2018). A pandemia de COVID-19 trouxe consigo a epidemia do mundo digital, a qual precipitou a entrada massiva no mundo virtual, quer seja por meio da efetivação do sistema home office, ou com as organizações que passaram a concentrar seu mercado na Internet, a área da saúde com as teleconsultas, bem como o uso do Big Data para o mapeamento da pandemia e seu planejamento estratégico. Contudo, essa Internet que permite que a epidemia seja analisada e tratada de forma distinta é a mesma que produziu lideranças que se distanciaram da ciência, tendo atitudes hostis a ela (CEBRI, 2020).

A gestão da educação na pandemia mostrou-se desprovida de planejamento estratégico contingencial e bem revelou uma face da desigualdade social. A Educação a Distância (EAD), mais especificamente a modalidade *E-learning*, que demanda a mediação pelas TDICs, Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação, é vista com preconceito, associada à baixa qualidade de ensino ou considerada sem validade. Para Netto, Giraffa (2012) isso ocorre pelo medo infundado, o mito da substituição do professor pela máquina, e pelo desconhecimento, quando se trata de um rearranjo dos profissionais, que precisam mudar as práticas, assumir novas posturas de permanente atualização profissional. Projetos ruins, ancorados na tecnologia e nos conteúdos, e algumas iniciativas equivocadas contribuíram para o surgimento do estigma do EAD como ensino de segunda categoria. O corpo docente em geral é resistente à entrada de *big data* no aprendizado digital nas escolas, pois também não há ainda uma política para a proteção de seus trabalhos e do bem-estar dos alunos. Há a preocupação com riscos de vigilância indevidos (embora estes possam ser aplicados no monitoramento de seu próprio desempenho), acarretando perda no potencial do *big data* para se tornar *small data* ou self data e ajudar lhes, bem como aos seus alunos, em seu trabalho cotidiano (Frau-Meigs; Hibbard, 2016).

Com o surgimento da pandemia da Covid-19, foram tomadas medidas favoráveis a educação a distância. Em 17 de março de 2020, foi publicada a Portaria MEC nº 343,

revogada em 19 de março pela Portaria MEC nº 345, que por sua vez foi revogada pela Portaria MEC nº 544, publicada em 17 de junho de 2020 que autorizou que a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais se estenda até 31 de dezembro de 2020 (Brasil, 2019). Contudo, a substituição repentina das aulas presenciais para a modalidade EaD, não permitiu que as IESs e os próprios professores se estruturassem com ferramentas virtuais adequadas para o ensino remoto, como, por exemplo, as plataformas de Ambientes Virtuais Aprendizagem (AVA). No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas pelas IES para a adaptação do ensino para a modalidade EaD, 82% dos estudantes de cursos presenciais disseram que estão tendo aulas à distância, segundo resultados da pesquisa Coronavírus e Educação Superior: o que pensam os alunos e prospects, realizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), com 644 estudantes e 963 potenciais alunos entre os dias 28 e 31 de maio de 2020 (UOL Educação, 2020).

Ainda de acordo com a pesquisa, embora 67% dos alunos avaliem como positiva a experiência com ensino a distância, 73% manteriam a decisão pelas aulas presenciais. Apesar da resistência de alguns alunos pela modalidade EaD, há indícios que a pandemia acelerará o processo de aumento do ingresso de novos estudantes na modalidade à distância. De acordo com a Abmes (*apud* Educação UOL, 2020), foi antecipada para 2022 a projeção que se fazia para 2023 de que haverá mais alunos do ensino superior estudando na modalidade a distância do que na presencial.

2 | PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

A pergunta que norteou o artigo é: Como os gestores de IES podem se preparar e prevenir os desastres do século XXI no horizonte e operar o EAD com qualidade?

Dado que a operação EAD se constitui em um e-business, ela utiliza a Internet como insumo essencial, o problema consiste em propiciar ao gestor, especialista em educação superior presencial e pedagógica, e que agora passa a operar em EAD, novas variáveis para seu planejamento estratégico em duas dimensões: a da Internet, e a da educação de adultos.

O trabalho oferece uma introdução especializada e concisa das vulnerabilidades relacionadas à governança da Internet (GI), na perspectiva da educação, com foco nas oportunidades sustentáveis para os negócios, apresentando cases e conceitos que fundamentam a pertinência dos paradigmas educacionais que regem o EAD nas atuais premissas da educação. O objetivo é ampliar a visão estratégica desse gestor para ir além do tradicional benchmarking competitivo, destacando potencialidades para a elaboração de sistemas resilientes, adaptáveis e sustentáveis. O objetivo secundário consiste na valorização do EAD.

3 I FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Mais da metade da humanidade, 53,6% ou 4,1 bilhões de pessoas, utiliza a Internet. (ONU, 2019). A Internet é uma vasta rede de redes gerenciadas de forma independente, unidas por protocolos de comunicação de dados padronizados globalmente (principalmente o Protocolo da Internet- IP, TCP, UDP, DNS e BGP). Até o momento, a adoção e o uso comuns desses protocolos unificaram o mundo das informações e comunicações, permitindo a compatibilidade e interoperabilidade de milhões de dispositivos digitais e grandes quantidades de dados. Embora a conectividade com a Internet gere novos serviços, formas de compartilhamento e cooperação, também possibilitou novas formas de crime, abuso, vigilância e conflito social (DeNardis, 2014).

O termo governança da Internet (GI) se refere às regras, políticas, padrões e práticas que coordenam e moldam o ciberespaço global. A GI é o processo pelo qual os participantes do ciberespaço resolvem conflitos sobre esses problemas e viabilizam alternativas. A GI se dá em perspectiva multidisciplinar, multistakeholder, para que se considerem estratégias jurídicas, considerações econômicas e teorias sociológicas na elaboração das diretrizes políticas regentes da Internet (Kurbalija, 2016).

A teoria dos stakeholders (Freeman, 1984), embora centrada institucionalmente no negócio, no projeto, ou agência de governo, e no seu envolvimento formal com as organizações, instituições e comunidades, contribuiu para a base epistemológica da governança multistakeholder que, por sua vez, diferencia-se ao centrar na preocupação pública com um tema, não partindo de uma organização pré-existente. A governança multistakeholder consiste em uma abordagem recente no desenvolvimento de políticas públicas, que reúne governos, setor privado e sociedade civil, em parceria. Esse paradigma de governança é acentuado em áreas que envolvem redes globais de stakeholders, muito intrincadas para serem representadas apenas por governos, isoladamente. A Internet é o melhor exemplo. A ONU concebeu o Fórum de Governança da Internet e, neste, o MAG - *Multistakeholder Advisory Group* (Malcolm, 2008). Além do Fórum de Governança da Internet, as outras instâncias de GI, como o Comitê Gestor da Internet do Brasil, e a ICANN, preconizam a abordagem multistakeholder em suas deliberações sobre os rumos da Internet. (Getschko, 2008; Kurbalija, 2016).

> O Fórum de Governança da Internet (IGF) serve para reunir pessoas de vários grupos de stakeholders como iguais, em discussões sobre questões de políticas públicas relacionadas à Internet. Embora não haja resultados negociados, o IGF informa e inspira aqueles com poder de formulação de políticas nos setores público e privado. Em sua reunião anual, os delegados discutem, trocam informações e compartilham boas práticas. O IGF facilita um entendimento comum de como maximizar as oportunidades da Internet e lidar com os riscos e desafios que surgem. (IGF, sem data)

A Internet surgiu com características de abertura, de compartilhamento, com uma abordagem tecno-otimista acerca de sua capacidade de promoção de igualdade socioeconômica (CASTELLS, 2003, KURBALIJA, 2016). Pode-se notar o otimismo com relação ao futuro da Internet no discurso de Kofi Annan, secretário-geral da ONU, na reunião que deu início ao Fórum Global sobre Governança da Internet, em 24 de março de 2004, em Nova Iorque:

Em apenas poucos anos, a Internet revolucionou o comércio, a saúde, a educação e certamente a própria estrutura da comunicação e do intercâmbio humano. Além disso, o seu potencial é muito maior do que o que vimos no tempo relativamente curto desde a sua criação. Ao administrar, promover e proteger a sua presença em nossas vidas, nós devemos ser tão criativos quanto aqueles que a inventaram. É claro, coloca-se uma necessidade de governança, mas isso não significa obrigatoriamente que tenha de ser feito ao modo tradicional, para algo que é tão diferente (Kurbalija, 2016, p.14). Desde então, as implicações econômicas, políticas, sociais e militares da GI se expandiram para abranger várias outras áreas da política como a cibersegurança, o comércio digital, liberdade de expressão online, privacidade e vigilância, Internet das Coisas, instituições da GI, identificadores da Internet, geopolítica da GI (Kurbalija, 2016). Em menos de duas décadas, em 12 de novembro de 2018, em Paris, na 13ª edição do Fórum de Governança da Internet, o cenário futuro é de risco de fragmentação da rede, conforme se percebe no discurso de abertura do presidente francês Emmanuel Macron:

> Em primeiro lugar, como dizem alguns, a Internet funciona, e é isso. Apesar dos ataques cibernéticos que chegam às manchetes, todos confiamos em nossas ferramentas digitais do dia-a-dia quase cegamente. E para as gerações mais jovens, a Internet é completamente um dado adquirido. Eles quase esquecem que houve um tempo em que essa invenção não existia. E muitos de vocês trabalham diariamente para fazer uso da Internet ou expandir seu uso em todo o mundo. Nossos negócios e administrações também são quase capazes de esquecer que essa rede de redes em que todos confiamos pode às vezes ser ameaçada. Gostaria de começar minha análise e meu discurso com isso: a Internet, que todos aqui nesta sala dão como certa, está profundamente ameaçada (IGF, 2018).

A Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – TIC Domicílios 2018, apresentou que 46,5 milhões de domicílios tem acesso à Internet, 60,7% da população brasileira. A pesquisa apresenta um dado de extrema relevância para o planejamento estratégico de negócios digitais: 31% da população brasileira utiliza a Internet apenas pelo telefone celular (CETIC, 2019).

O debate sobre direitos humanos, onde se insere a educação, anda ao lado do debate sobre o acesso à Internet ser um direito humano universal. A Associação para o Progresso das Comunicações (APC) incluiu na Carta dos Direitos da Internet o acesso à Internet para todos; a liberdade de expressão e de associação; o acesso à informação;

educação e criação compartilhada - software livre e aberto e desenvolvimento de tecnologia; privacidade, vigilância e criptografia; governança da Internet; conscientização, proteção e realização de direitos (APC, 2006). Todavia, Vint Cerf, que concebeu o protocolo TCP-IP, considerado o pai da Internet, junto com Bob Kahn, pondera que a tecnologia é um facilitador de direitos, não é um direito em si (Cerf, 201). Contudo, a Internet significa tudo o que a eletricidade foi na Era Industrial e ser excluído de uma rede é uma das formas mais danosas de sofrer exclusão em nossa cultura (Castells, 2003).

A exclusão digital pode ocorrer nas seguintes situações (CNNum, 2013, Kang; Alba; Satariano, 2020):

- condições econômicas,
- idade, gênero e falta de letramento digital.
- plataformas tecnológicas organizacionais desenhadas para operação em computadores desktop (31% dos brasileiros acessam a Internet exclusivamente pelo celular)
- falta de investimentos em infraestrutura de rede que promove exclusão indiscriminada. Durante a pandemia, com as pessoas mais tempo on-line, pôdese experienciar o cenário de falta ou falhas da infraestrutura.

A pesquisa TIC Educação 2019, apontou que 39% dos estudantes de escolas públicas urbanas não têm computador ou *tablet* em casa. Nas escolas particulares, o índice é de 9%.

O índice de *E-readiness*, ou prontidão eletrônica, refere-se à capacidade e ao estado de preparação de um país para participar do mundo eletrônico, medido pela infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação do país (TIC), pela capacidade do governo e dos cidadãos de utilização, e os impactos positivos das TIC para o desenvolvimento sustentável. Em 2019 o Brasil ocupou a posição 59 do ranking (PI, 2019).

Ao lado do debate sobre a Internet, ou o acesso à tecnologia, ser ou não considerada um direito humano universal, há uma discussão sobre o quanto ela deve ou não ser regulamentada; se os instrumentos tradicionais do direito são válidos para a Internet. Observa-se a dificuldade do processo de elaborar questões legais sobre assuntos tecnológicos que têm consequências sociais sobre seu desenvolvimento, pois as leis vêm invariavelmente depois da inovação tecnológica ela mesma, e isto também se aplica à Internet (Dertouzos, 1997; Kurbalija, 2016; Zuffo, 2003).

A GI tem diferentes enquadramentos, a partir do stakeholder que a analisa: os especialistas de TI a vêem sob a ótica do desenvolvimento de infraestrutura técnica. Os especialistas da computação se concentram no desenvolvimento de diferentes padrões e aplicações, aos especialistas da comunicação interessa a facilidade da comunicação, os ativistas dos direitos humanos defendem na GI a liberdade de expressão, a privacidade e

outros direitos humanos básicos. Os advogados se concentram na jurisdição e resolução de controvérsias. E no que tange ao governo e a educação: “Os políticos ao redor do mundo geralmente priorizam questões que ressoam junto ao seu eleitorado, como o tecno-otimismo (mais computadores = mais educação) e ameaças (segurança da Internet) [...]” (Kurbalija, 2016, p. 19).

A legitimidade de recentes processos eleitorais ao redor do globo, a existência das fazendas de cliques, ou gabinetes de produção de *fake news*, bem como a disputa internacional pela adoção do padrão 5G, constituem fenômenos anteriormente estudados e alertados pelos estudiosos de GI. Laura DeNardis se ocupa da agência sociotécnica tecnologicamente escondida, na medida em que atores não-humanos, como intermediários de informação, e de recursos críticos da Internet, os pontos de troca de Internet e os dispositivos de segurança desempenham um papel crucial de governança, ao lado das instituições políticas nacionais e supranacionais e das organizações da sociedade civil. Os conflitos em torno da governança da Internet são os novos espaços onde o poder político e econômico está se desdobrando no século XXI, enfatizando a responsabilidade e necessidade do público e das organizações de participar ativamente desses debates, porque a governança da Internet determinará a liberdade e as oportunidades na Internet. Em 2020, a obra *The Internet in Everything: Freedom and Security in a World with No Off Switch*, DeNardis argumenta como a Internet das coisas (IoT) ameaça os direitos humanos e a segurança, ressaltando os tentáculos de poder já incorporado na tecnologia, sugerindo que os arranjos ocultos de governança técnica se tornarão a futura Constituição. Outra ameaça, de matriz energética e meio ambiente, está relacionada com o avanço da (IoT), big data e Inteligência Artificial é que os data centers estão a caminho de consumir 15% da eletricidade do mundo até 2025. Atualmente, os gigantes armazéns de computadores sugam cerca de 2% (King, 2020).

No momento, o Brasil, é ator central na guerra pela GI entre os Estados Unidos e a China por meio do leilão para ocupar a nova frequência celular a ser aberta no país, o 5G. A lacuna de debate e reflexão governamental é consenso entre os especialistas brasileiros. Para eles a concessão de uma nova frequência para as operadoras é um assunto de segurança nacional e, portanto, deveria ter um cuidado redobrado por parte dos Governos. “É a guerra fria do século XXI porque se trata da escolha o padrão tecnológico de dados. É tão importante que vemos presidentes de vários países debatendo essas questões” (Benites, 2020).

Exemplo de arranjos de poder são as práticas que utilizam os protocolos para arbitrar sobre questões de ordem legal. As interrupções do acesso à Internet exigidas pelos governos aumentaram globalmente, em grande parte, impulsionadas por preocupações políticas e de segurança nacional, inclusive por motivos de violação da lei de direitos de propriedade intelectual. Tais paralisações da Internet ordenadas pelo Estado tornaram-se o “novo normal” em muitos países (Acess Now, 2018). O Brasil é um dos países que mais

utilizam o aplicativo WhatsApp e um bloqueio, por 24 horas, do aplicativo realizado por um juiz do nordeste brasileiro, em maio de 2016, deixou rastros de prejuízo econômico pelo país, indicando o poder que as alterações deliberadas na Internet, isto é, em sua governança, pode afetar as organizações (Novais et al., 2016). Um desligamento da Internet em janeiro de 2019 no Zimbábue custou ao país 5,7 milhões de dólares em cada um dos seis dias em que não estava disponível (Chimhangwa, 2019).

Em um momento em que os governos do mundo se comprometeram a alavancar o poder da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para alcançar as metas da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável em áreas como educação, saúde e crescimento econômico, cortar a Internet de populações inteiras se torna contraproducente. A *Internet Society* recomenda que capitalistas e investidores de risco incorporem o fechamento da Internet como parte de sua avaliação de risco. A importância das pequenas e médias empresas, incluindo as que estão fora do setor de TIC, para o futuro da economia local também deve ser reconhecida mais amplamente, à luz de como as paralisações da Internet podem minar completamente sua capacidade de operar (Internet Society, 2019).

No Brasil, o Comitê Gestor da Internet (CGI.Br) foi criado pela Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995. Em 3 de setembro de 2003, foi alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829 para realizar a interação e coordenação de todas as iniciativas de serviços Internet no Brasil, visando a promover a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados (CGI. 2017). Embora o Brasil tenha melhorado sua colocação no ranking do índice de prontidão eletrônica, os indicadores em que tem um desempenho particularmente bom incluem o uso de combustíveis e tecnologia limpos, participação eletrônica e publicação e uso de dados abertos. Por outro lado, os indicadores mais fracos da economia incluem aquisição governamental de produtos de tecnologia avançada, desigualdade de renda e facilidade de fazer negócios (PI, 2019). Desde pelo menos 2016, a prontidão em rede no país continua a ser retida por um ambiente regulatório fraco. Em 2016, o ambiente de negócios e inovação também era classificado como um dos mais fracos do mundo (124º lugar), com disponibilidade de capital de risco e aquisição de tecnologia do governo em queda. O apoio governamental da agenda de TIC considerado fraco e a comunidade empresarial vendo o governo como incapaz de entregar em termos de incorporação de tecnologias digitais em sua estratégia geral (121º lugar), bem como na promoção direta das TIC (122º lugar) (WEF, 2016).

Apesar do aumento da proporção brasileira com acesso à Internet, as medidas de distanciamento social anunciadas durante a pandemia, fez com que milhões de brasileiros dependessem ainda mais da internet para viver, e a falta de acesso evidenciou, ao lado da falta de saneamento básico, um grande problema social. A exclusão digital foi particularmente danosa para as crianças em idade escolar nas famílias vulneráveis e sem acesso à Internet. A pandemia desnudou as desigualdades no Brasil (Mari, 2020). A exclusão digital não é um fenômeno independente pois reflete grandes desigualdades

socioeconômicas existentes na educação, saúde, capital, moradia, emprego, alimentação e saneamento básico (Kurbalija, 2016). “Não existe dicotomia entre a ‘exclusão digital’ e as divisões sociais e econômicas mais profundas que o processo de desenvolvimento deveria abordar; a exclusão digital precisa ser compreendida e abordada no contexto destas divisões mais profundas (G8, 2001)”.

3.1 A educação superior no contexto da GI

A disponibilização global de sistemas de educação online e a fácil entrada nesse mercado suscitam o questionamento acerca da garantia da qualidade. “O foco na realização de cursos online (*E-learnin*g) pode ignorar a importância da qualidade dos materiais e da didática. Inúmeras possíveis dificuldades podem colocar em risco a qualidade da educação. Uma delas é a entrada fácil no mercado de novas instituições educacionais de fins comerciais, que frequentemente possuem poucas das capacidades acadêmicas e didáticas necessárias” (Kurbalija, 2016, p. 192).

Outra questão relacionada com garantia de qualidade consiste na necessidade de as organizações educacionais começar a elaborar normas e diretrizes alinhadas com as recomendações e os padrões da educação a distância (Bates, 2010). O reconhecimento dos diplomas na EAD, para além do contexto regional, principalmente no âmbito global é relevante. Apresenta-se dois casos exemplares de mobilizacão e capitalizacão multistakeholder. A EU elaborou o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (*European Credit Transfer and Accumulation System* – ECTS), desenhado para facilitar a movimentação de estudantes entre os países e a terem suas qualificações acadêmicas e períodos de estudo fora do país reconhecidos (EC, sem data). A região da Ásia-Pacífico elaborou o programa Mobilidade Universitária na Ásia e no Pacífico, (*University Mobility in Asia and the Pacific* – UMAP), um modelo regional para intercâmbio estudantil e sistema de crédito relacionado realizado pela associação voluntária de representantes governamentais e não governamentais do setor da educação superior (Kurbalija, 2016; UMAP, sem data).

Há uma discussão no âmbito da OMC sobre a permissão do livre comércio no ensino superior, em especial o setor educacional de língua inglesa, objetivando a expansão do mercado da educação em nível global. Tal debate, na OMC e outras em outros organismos internacionais, prioriza o dilema da educação como mercadoria ou como bem público (Kurbalija, 2016; Tilak, 2011).

> O conceito de bens públicos globais pode estar ligado a muitos aspectos da governança da Internet. As conexões mais diretas são encontradas nas áreas de acesso à infraestrutura de Internet, proteção do conhecimento desenvolvido por meio da interação na Internet, proteção das normas técnicas públicas e acesso à educação online (Kurbalija, 2016, p.198).

O desenvolvimento do projeto de educação online foi inicialmente caracterizado pelo rápido desenvolvimento e pela ampla diversidade de plataformas, conteúdos e

didáticas. O fato requereu a necessidade de aperfeiçoar o uso de novas ferramentas, potencializando seu uso e propondo uma nova visão pedagógica à modalidade, que contribua para o aprendizado autônomo do aluno, de forma mais colaborativa. Contudo é necessário o desenvolvimento de padrões comuns visando o intercâmbio de cursos online e a implantação de padrões de qualidade. “A maioria das padronizações é realizada nos EUA por instituições privadas e profissionais. Outras iniciativas, incluindo as internacionais, são realizadas em menor escala.” (Kurbalija, 2016, p. 193).

3.2 Educação a Distância

A disseminação da pandemia trouxe a recomendação sanitária da imediata descontinuação dos encontros presenciais nas IES, que prontamente adotaram o ensino a distância (EAD). A EAD pode ser definida como o processo de ensino que ocorre quando o professor e o aluno estão separados em relação ao tempo e o espaço, sendo importante destacar que essa modalidade não se restringe ao atual modelo baseado no uso da internet, mas abrange também os modelos de ensino por correspondência, pelo rádio, pela televisão (teleducação) e pelo computador por meio de dispositivos físicos de armazenamento de conteúdos digitais (Bianco, Nunes, Palhares, & Valente, 2009).

O ensino por correspondência foi a primeira modalidade de educação a distância, na qual o processo de mediação entre professores e alunos se dá por meio de materiais instrucionais enviados pelo correio, como lições, trabalhos e até mesmo provas (Palhares, 2009). O primeiro registro dessa modalidade, um anúncio de aulas por correspondência ministradas por Caleb Philips, na Gazeta de Boston (EUA), data 1728. Entre os estudantes mais célebres dessa primeira geração de EAD figuram Mahatma Gandhi, Nelson Mandela e quatro ganhadores do Prêmio Nobel (Litto, 2020). O uso do rádio para o ensino a distância iniciou no século XX. No Brasil, há registros de ensino a distância pelo rádio a partir da década de 1920 (Alves, 2011).

Uma das principais vantagens que a Educação a Distância (EAD) via Internet (*Elearning*) apresenta sobre as formas anteriores (correspondência, rádio, etc.), é a possibilidade de interação e comunicação humana entre os participantes de um curso, oferecida através de diferentes tecnologias já incorporadas à Internet. A EAD faz parte da oferta acadêmica de importantes instituições globais de excelência acadêmica como Oxford, Cambridge, Harvard, MIT, Stanford, Universidade da Califórnia, Berkeley e Los Angeles (Litto, 2020). A educação a distância é considerada por vários pesquisadores como a mais democrática das modalidades educacionais, uma vez que contribui para a eliminação ou ao menos para a diminuição do isolamento ou distanciamento geográfico dos grandes centros de ensino e aprendizagem, da existência de áreas desprovidas de boas oportunidades educacionais e o insuficiente número de vagas. Mesmos para os grandes centros, ela contribui para a flexibilização de horários e permite ao estudante conciliar melhor trabalho e estudo (Lessa, 2011).

A EAD possibilita o acesso a diversas fontes e acervos ricos de imagens, documentos históricos, museus e bibliotecas virtuais, não restringindo o aluno ao material apresentado pelo docente. A presença de conteúdo multimídia e flexibilidade de horário de aprendizagem permitem ao aluno dedicação nos momentos de *optimum* cognitivo, no suporte midiático mais adequado, além da possibilidade de colaboração virtual entre seus pares, o *peer-assisted learning* para a construção coletiva do conhecimento. Para temas mais avançados, há os MOOCs – Massive Open Online Courses, ou Cursos Abertos Online Massivos, totalmente automatizados, normalmente gratuitos, contam com a participação de grande número de estudantes, por vezes acima de 100.000 (Litto, 2020, Oakley, 2017).

Os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs) permitem apresentar informações de maneira organizada, desenvolver interações entre professores e alunos, e a elaboração e compartilhamento das produções dos alunos (Puerta, & Amaral, 2008). Atualmente há dois tipos plataformas com ambiente virtuais que as instituições de ensino podem adquirir: plataforma de empresas que negociam o direito de uso ou soluções livres, como o Moodle e Teleduc, que não cobram pelo uso da plataforma. Porém, a simples incorporação das TICs ao processo de ensino-aprendizagem não garante a qualidade e o sucesso de um curso a distância via Internet.

Se por um lado o EAD proporciona muita flexibilidade ao aluno, por outro, requer que ele auto gerencie seu aprendizado. Um dos desafios da educação a distância é justamente o entendimento do aluno como sujeito de sua própria aprendizagem. Nessa modalidade o professor tem o papel de moderador ou facilitador da interação em vez do especialista que somente transfere conhecimento (Da Silva, 2004). Há ainda o papel do tutor em EaD, que exerce uma função informativa, como o esclarecimento das dúvidas levantadas pelos alunos, e uma função orientadora, ao ajudar nas dificuldades e na promoção do estudo e aprendizagem autônoma. O professor e o tutor no EaD são os grandes responsáveis pela disposição do aluno querer desenvolver sua aprendizagem autônoma (Maia, 2002 *apud* Machado, & Machado, 2004)

A metodologia de ensino-aprendizagem é outro aspecto que deve ser considerado no EaD. As metodologias ativas têm sido utilizadas na modalidade EaD com o objetivo de tornar o processo de ensino-aprendizagem mais significativo e interessante. Essa metodologia promove o envolvimento ativo do aluno nas etapas do processo de aprendizagem, colocando o professor no papel de mediador, orientador e facilitador, como também com os avanços das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) são potencializadas. As metodologias ativas contemplam uma variedade de estratégias de ensino, como: aprendizagem baseada em problemas, ou PBL (*problem based learning*), problematização, aprendizagem baseada em projetos, aprendizagem por pares (ou *peer instruction), design thinking*, método do caso e sala de aula invertida, dentre outras (Fonseca, & Mattar, 2017). É importante destacar ainda duas dimensões de análise para o EAD nas IES: paradigma educacional (Coelho, Dutra, Marieli, 2016) e, e a legislação educacional.

O modelo educacional tradicional é a pedagogia, uma prática tão antiga quanto a história da raça humana (Oliveira, 2011). Contudo, na EAD observa-se a autoaprendizagem direcionada, sugerindo um indivíduo autônomo e ativo, ou seja, um indivíduo adulto. Todavia, em ambas modalidades, presencial e EAD, em sua maioria os alunos já são considerados adultos, tendo características e necessidades que a pedagogia desconsidera. A Andragogia surge então como abordagem diferenciada, em decorrência dessa demanda por uma nova visão de aprendizagem (Coelho, Dutra, Marieli, 2016, Wood, 2003).

O termo Andragogia teria sido formulado em 1833, pelo professor Alemão Alexander Kapp. Em 1926, Lindeman, na obra *The Meaning of Adult Education* defendeu que a educação é vida e não uma preparação para vida, e que o seu enfoque se alinha nas perspectivas das situações de vida, e não nos temas ou conteúdos, e tem como principal recurso as experiências de vida do aluno adulto. Verifica-se um alinhamento entre Lindeman, entre a Andragogia, e as premissas das metodologias ativas, como por exemplo, PBL, popular em algumas faculdades de medicina no Brasil, que é centrada no aluno, e não no professor, e estimula a pró-atividade e aprimoramento pessoal em um grupo acadêmico por meio de discussões profundas de casos interdisciplinares. Resumidamente, na pedagogia, o professor é o responsável pela escolha do conteúdo a ser aprendido bem como do método de aprendizagem. Na Andragogia o professor é responsável apenas pela escolha do conteúdo, cabendo ao aprendiz a escolha do método. Há ainda um terceiro paradigma, a Heutagogia, em que o aprendiz é responsável tanto pela escolha do conteúdo quanto do método de aprendizagem (Coelho, Dutra, Marieli, 2016, Wood, 2003). A Tabela I, Pedagogia e Andragogia, no Anexo, evidencia várias dimensões das diferenças.

	Pedagogia	**Andragogia**
Necessidade de saber	Os aprendentes apenas necessitam de saber que devem aprender aquilo que o professor ensina	Os adultos têm necessidade de conhecer o motivo pelo qual devem aprender antes de se comprometerem com a aprendizagem
Conceito de si	O professor tem do aprendente a imagem de um ser dependente. É esta dependência que marca, também, a autoimagem daquele que aprende	Conscientização, por parte do adulto, da responsabilidade das suas decisões e da sua vida. Tornase necessário que sejam encarados como indivíduos capazes de se auto gerirem

Papel da experiência	A experiência do aprendente é considerada de pouca utilidade. Dá-se importância à experiência do professor ou dos materiais pedagógicos	Adultos portadores de uma experiência que os distingue das crianças e jovens. A educação de adultos deve centrar-se nos processos individuais de aprendizagem face aos processos mais coletivos de outras etapas evolutivas
Vontade de aprender	A disposição para aprender aquilo que o professor ensina tem como fundamento critérios e objetivos internos à lógica escolar, isto é, a finalidade de obter êxito e progredir, em termos escolares	Os adultos têm a intenção de iniciar o processo de aprendizagem desde que compreendam a sua utilidade para determinadas situações de vida
Orientação da aprendizagem	Aprendizagem encarada como um processo de aquisição de conhecimentos. Lógica centrada nos conteúdos	Aprendizagem encarada como resolução de problemas e tarefas da vida cotidiana
Motivação	Motivação para aprendizagem extrínseca ao sujeito (classificação escolares, pressões familiares, apreciações do professor)	Motivação para a aprendizagem também extrínseca (promoção profissional, melhor salário etc.), mas principalmente intrínseca (autoestima, satisfação pessoal, qualidade de vida)

Tabela 1 Diferença entre Pedagogia e Andragogia

Nota. Fonte: Coelho, M. A., Dutra, L. R., & Marieli, J. (2016). Andragogia e heutagogia: práticas emergentes na educação. *Revista Transformar,* 8(8), 97-107.

Uma IES é uma organização prestadora de serviços relacionados com a base de desenvolvimento da nação, em termos regionais, econômicos e de cidadania, através de competências disponibilizadas mediante a organização do trabalho. Tal trabalho propicia, em maior ou menor grau, o alcance dos objetivos e metas organizacionais e, o aprimoramento das competências, incremento na capacidade competitiva e de inovação (Mañas, 2013).

O processo de reestruturação da educação superior no Brasil se deu efetivamente em 1996, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)(Lei nº 9.394), que regulamentou a educação brasileira, organizando-a em níveis e modalidades de educação e de ensino (Brasil, 1996).

A LDB também foi um marco para a educação a distância (ou *E-learning*), que pela primeira vez foi citada na legislação educacional brasileira. A LDB, segundo o Artigo 80º, determina que “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Brasil, 1996). A LDB busca estabelecer, indiretamente, o tipo de sociedade desejada, cabendo à gestão da mantenedora e IES buscar as fontes de recursos diversos, entre eles os humanos, os financeiros e os informacionais para realizar com eficácia sua

missão. Tais capacidades dinâmicas das IES ocorrem internamente e, externamente, há formas de avaliação das mesmas.

Apesar do aumento do alunado no ensino superior, ainda há alguns desafios a enfrentar, em especial na modalidade EAD, com as crescentes taxas de evasão, que alcançou 46% em 2017. Além disso, a maioria dos cursos de EAD (45,7%) posicionaram-se nos conceitos 1 e 2 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que avalia o rendimento dos alunos concluintes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos. Os conceitos podem variar de 1 a 5, sendo que os conceitos 1 e 2 estão abaixo da média e são considerados insatisfatórios pelo Ministério da Educação (INEP, 2019). No indicador 1.2. Objetivo do curso, para se obter o conceito máximo (5) o Projeto Pedagógico do Curso da instituição de ensino precisa atender a seguinte determinação "Os objetivos do curso estão previstos no PPC, considerando o perfil profissional do egresso, a estrutura curricular, o contexto educacional, características locais e regionais e novas práticas emergentes no campo do conhecimento relacionado ao curso" (INEP, 2017). Diante desse cenário, um desafio e potencial diferencial para as IES que operam EAD constitui priorizar, na elaboração de seus componentes curriculares, a abordagem da diversidade cultural regional a fim de que o aprendiz se reconheça no processo de aprendizagem e facilite a aplicação de metodologias ativas.

O aumento do limite para 40% da carga horária total das disciplinas na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais oportuniza a ampliação dos cursos de graduação híbridos. Segundo uma pesquisa de junho de 2018 da consultoria Educa Insights (*apud* Weiblein, 2019), portanto, sem considerar os efeitos da nova portaria, a participação dos cursos de graduação híbridos no Brasil poderá aumentar de 4% para 21% até 2023. Os cursos híbridos (*blended learning*, em inglês) podem ser caracterizado pela combinação de aulas presenciais e ensino remoto, mas na prática, geralmente caracterizam-se por cursos de graduação a distância com atividades práticas presenciais obrigatórias (Weiblein, 2019).

A flexibilização da regulamentação da modalidade EaD, associado a retração econômica do País, tem contribuído para o aumento da participação da modalidade EaD nos últimos anos, mais especificamente o E-learning. O aumento do número de ingressantes no ensino superior entre 2017 e 2018 se deu em razão do crescimento da modalidade a distância, que apresentou um crescimento de 27,9% entre esses anos, enquanto nos cursos presenciais houve uma variação de -3,7%. Em menos de dez anos, o número de alunos matriculados na modalidade EaD quase que dobrou, passando de 838 mil matrículas, em 2009, para 1.756.982, em 2017 (INEP, 2019).

O crescimento na modalidade EaD, no entanto, não será suficiente para se alcançar a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece que até 2024 a taxa bruta de matrícula na educação superior alcance 50% e que a taxa líquida (população de 18 a 24) anos 33% (MEC/SASE, 2014). Considerando-se que em 2017, a taxa bruta de matrículas no Ensino Superior era de 34%, e a taxa líquida, de 18%, para se cumprir a meta 12 do

Plano Nacional de Educação o País precisa ter, em 2024, 2,8 milhões de alunos a mais matriculados no nível superior para o atingimento da taxa bruta, e 3,1 milhões de alunos com idades entre 18 e 24 anos para o atingimento da taxa líquida (INEP, 2019).

4 I DISCUSSÃO

Conforme apresentado, apesar do EAD prescindir da Internet, sendo possível a realização em outros suportes midiáticos, como carta e rádio, a modalidade E-Learning ocorre necessariamente na Internet. A governança da Internet, portanto, é um tema que passou a ser de vital importância para sobrevivência das organizações que têm as TDICs como recurso essencial. Nesse sentido, as IES que atuam na modalidade a distância, mais especificamente com a modalidade de E-Learning, devem incluir a governança da Internet como mais um dos fatores a serem considerados no planejamento estratégico. Torna-se essencial o acompanhamento das discussões, não só em âmbito nacional, para detectar sinais precoces de alterações na Internet que possam impactar os negócios, e nas definições de cenários futuros, considerando-se cenários em que possa haver restrições do uso das TDICs na modalidade de E-learning. Propor alternativas complementares ao uso da Internet, com outras modalidades de EAD, como, por exemplo, o uso de materiais impressos pelo correio, programas de rádio, a complementação de materiais disponibilizados por pen-drive.

A discussão que ocorre na OMC sobre o ensino ser um direito humano ou mercadoria deveria ser observado e reportado para o âmbito da missão, visão e valores organizacionais, especialmente no interesse de expansão global dos negócios. Portanto, uma questão que deve estar presente no planejamento estratégico é a da inclusão digital, que não é uma responsabilidade somente do estado. É fundamental que as IESs repensem seu propósito, passando a considerar sua responsabilidade social na ampliação do ensino superior, como estabelecido no Plano Nacional de Educação. Para isso, é importante que as organizações desenvolvam projetos institucionais cooperados que possibilitem acesso a computadores, smartphones ou até mesmo acesso a internet aos estudantes de menor poder aquisitivo, dessa forma, indo ao encontro dos direitos a educação estabelecidos na Constituição de 1988, assim como, no âmbito global, no direito de acesso à Internet, preconizado na Carta dos Direitos da Internet da Associação para o progresso das Comunicações.

Outro aspecto de responsabilidade social a ser levado em conta é o processo de ambientação bidimensional, do aluno, que deve incluir, além da dimensão tecnológica relacionada ao AVA, competências empreendedoras e cidadãs, que o capacite como sujeito da sua própria aprendizagem, e a do docente, propiciando não apenas o conhecimento técnico do AVA, mas competências para maximização dos recursos para aplicação das metodologias ativas, levando em conta que muitos aprendentes realizam acesso por meio de telefone celular.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contemporaneidade indica a necessidade de repensar - globalmente, localmente, individualmente - as estratégias de prontidão para os potenciais megadesastres no horizonte desse século. Além da pandemia, há a crise econômica, e as eleições norte americanas, com capacidade de abalo do capitalismo, da globalização e do multilateralismo, impactando em maior ou menor grau os assuntos ora discutidos. O desenvolvimento de parcerias estratégicas entre as IES que atuam na modalidade EAD é não apenas necessário, mas premente. Uma vez que há o desenvolvimento de material educacional em língua portuguesa e, eventualmente verifica-se aprendentes de outras nações lusófonas, há um potencial de ampliação de mercado, ofertando os cursos naqueles. Contudo, a exemplo do que fez a EU e a UMAP, se faz necessária a articulação. No âmbito da governança da Internet, é onde os temas de internacionalização validação curricular do EAD podem e deveriam ocorrer. Contudo, atualmente, nas discussões dos grupos multistakeholder, qual tem sido a participação do stakeholders EAD? O que defende? O que preconiza?

A recente demissão em massa de professores realizado por grandes players revela a falta de articulação internacional e de necessidade do constante *branding management* que as corporações e governos precisam realizar às custas de um comportamento ético. O episódio remete à analogia de um passado recente, das corporações que se dirigiram a países de terceiro mundo para lá poluírem e utilizarem mão de obra escrava ou infantil e que se viram envolvidas em escândalos com repercussões em seus ativos. A outra face dessa moeda é o apoio e capacitação do corpo docente, que precisa do desapego do protagonismo monológico, de um esforço de *minsdet shift* para se adequar às novas metodologias, quando a missão de facilitação e curadoria, propiciando, como recompensa pela ausência do protagonismo centralizado nesse novo paradigma educacional, a oportunidade de laços mais próximos com os aprendentes, apesar da distância.

As IES de E-learning brasileiras tem oportunidade de pensar em estratégias de expansão global, assumir o protagonismo na oferta Internacional de cursos superiores nas nações lusófonas, a qual só ocorrerá com parcerias, a exemplo do que fizeram a UE e a UMAP, bem como investir em processos de ambientação e em capacitação docente efetivos. Tratar as demandas tecnológicas do AVA sob a ótica de desenvolvimento de padrões comuns, que propiciem o intercâmbio de cursos e a expansão.

Finalizando, em razão da limitação de páginas determinada pelas regras de submissão, lamentamos não abordar o conceito de heutagogia, bem como a teoria de Distância Transacional formulada por Michael Grahame Moore em 2007, que no Brasil tem uma proposta metodológica de aferição por Romero Tori, na obra de 2010, Educação sem Distância. As IES de EAD realizam avaliações institucionais periódicas cujas questões da pesquisa muitas vezes provém de uma matriz de amarração questionável, assim como a análise dos dados dessas pesquisas e posterior utilização estratégica. Uma inquietação

para futura pesquisa consiste averiguar a existência de uma preocupação estratégica das empresas de IES EAD com relação a possíveis alterações na Internet, temas de governança da internet. Almeja-se estender para uma publicação editorial os assuntos presentemente tratados, em maiores detalhes e com ilustrações.

REFERÊNCIAS

Access Now. (2018). The State of Internet Shutdowns around the World: The 2018 #KeepItOn Report. Retirado de https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2019/06/KIOReport-final.pdf

APC. (2006). APC Internet Rights Charter. *Association for Progressive Communications.* Retirado de https://www.apc.org/en/node/5677

Ayres, R. (2020). Distanciamento físico, mas não social. *Portal Uol.* Retirado de https://www.uol.com.br/vivabem/colunas/opiniao/2020/07/07/distanciamento-fisicomas-nao-social.htm

Bates, T. (2010). E-learning quality assurance standards, organizations and research. Retirado de https://www.tonybates.ca/2010/08/15/e-learning-quality-assurance-standardsorganizations-and-research/

Beck, U.(2018). Sociedade de Risco Mundial-em busca da segurança perdida. Leya.

Benites, A. (2020). Leilão do 5G no Brasil é novo capítulo da guerra fria do século XXI entre China e Estados Unidos. El País. Retirado de https://brasil.elpais.com/brasil/2020-0722/leilao-do-5g-no-brasil-e-novo-capitulo-da-guerra-fria-do-seculo-xxi-entre-chinae-estados-unidos.html

Berners-Lee, T. (2010). Long live the web. Scientific American, 303(6), 80-85.

Brasil. (1996).Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário *Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Legislativo, Brasília, 23 dez. 1996. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm

Brasil. (2019). Portaria 544, de 16 de junho de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Executivo, Brasília, 17 de junho de 2020. Retirado de http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020261924872

Castells, M. (2003). *A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade.* Zahar.

CEBRI. (2020). *Centro Brasileiro de Relações Internacionais*. Novo ou apenas de novo?. Evento on-line. Retirado de https://youtu.be/9rFnXgKCV1o

Cerf, V. G. (2012). Internet access is not a human right. *NYTimes*, 4, 25-26.

CETIC. (2019). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2018. Retirado de https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-ecomunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2018/

CETIC (2020).Pesquisa TIC educação 2019. Retirado de https://cetic.br/pt/pesquisa/educacao/

Chimhangwa, K. (2019). Zimbabwe's internet crackdown shows the 'economic sabotage' of shutdowns. *The World*. Retirado de https://www.pri.org/stories/2019-02- 12/zimbabwe-s-internet-crackdown-shows-economic-sabotage-shutdowns

CNNum. (2013). Citoyens d'une société numérique - accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir: pour une nouvelle politique d'inclusion. Paris: CNNum.

Coelho, M. A., Dutra, L. R., & Marieli, J. (2016). Andragogia e heutagogia: práticas emergentes na educação. *Revista Transformar*, 8(8), 97-107.

Comissão Europeia (sem data) ECTS. Retirado de https://ec.europa.eu/education/resourcesand-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en

DeNardis, L. (2020). *The Internet in everything: Freedom and security in a world with no off switch.* Yale University Press.

DeNardis, L. (2014). *The global war for internet governance.* Yale University Press.

Dertouzos, M. (1997). *O Que será? como o novo mundo da informação transformara nossas vidas*. Companhia das Letras.

Estudio Site (2016). Quais as diferenças entre as principais ferramentas EAD? Retirado de https://www.estudiosite.com.br/site/educacao-a-distancia/quais-as-diferencas-entreas-principais-ferramentas-ead

Exame. (2017). Futurismo: as ideias de Alvin Toffler. *Exame.com.* Retirado de https://exame.com/negocios/futurismo-as-ideias-de-alvin-toffler/

Frau-Meigs, D., & Hibbard, L. (2016). Education 3.0 and Internet Governance: A new global alliance for children and young people's sustainable digital development.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach.* Boston: Pitman, 46.

Gabardo, P., de Quevedo, S. R., & Ulbricht, V. R. (2010). Estudo comparativo das plataformas de ensino-aprendiz zgem. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, (2. sem.), 65-84.

Getschklo, D. (2008). Internet, mudança ou transformação. CGI. br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação, 4952.

G8. (2001). Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge. Report of the Digital Opportunity Task Force (DOT Force) including a proposal for a Genoa Plan of Action. Retirado dehttp://www.g8.utoronto.ca/summit/2001genoa/dotforce1.html

IGF (sem data). Internet Governance Forum. Retirado de https://www.intgovforum.org/multilingual/tags/about

IGF (2018). IGF 2018 Speech by French President Emmanuel Macron. *Internet Governance Forum*. Retirado de https://www.intgovforum.org/multilingual/content/igf-2018speech-by-french-president-emmanuel-macron

INEP. (2019). *Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas*. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Retirado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/ce nsoda_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf

Internet Society (2019). Policy Brief: Internet Shutdowns. Retirado de https://www.internetsociety.org/policybriefs/internet-shutdowns

Kang, C.; Alba. D.; Satariano, A. (2020). Surging Traffic Is Slowing Down Our Internet. *NYTimes*. Retirado de https://www.nytimes.com/2020/03/26/business/coronavirusinternet-traffic-speed.html

King, I. (2020). Chip Industry Sees Danger of AI in Explosion of Electricity Use. *Bloomberg.* Retirado de https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-21/chip-industrysees-danger-of-ai-in-explosion-of-electricity-us

Kurbalija, J. (2016). Uma introdução à governança da internet. *Comitê Gestor da Internet no Brasil.*

Litto, F. M. (2020). A solução para o distanciamento social está à mão: EAD. *Associação Brasileira de Educação a Distância.* Retirado de http://www.abed.org.br/arquivos/A_solucao_para_o_distanciamento_social_esta_a_ mao_EAD_Fredric_Litto.pdf

Lira, N. (2020). Professora cria campanha para arrecadar celulares usados para alunos de Mogi estudarem pela internet. *G1*. Retirado de https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzessuzano/noticia/2020/07/18/professora-de-ferraz-cria-campanha-para-arrecadarcelulares-usados-para-alunos-estudarem-pela-internet.ghtml

Lavigne, E. (2020). Quando tudo parece desmoronar. *Diário de Ilhéus*.

Malcolm, J. M. (2008). Multi-stakeholder public policy governance and its application to the Internet Governance Forum (Doctoral dissertation, *Murdoch University*).

Mañas, A. Vico. *Administração e Inovação em IES: Conceitos e Práticas indissociáve*is. In: Anais da 3ª. Conferência Forges. Recife, 2013.

Mari, A. (2020). Negros e pobres sofrem com exclusão digital durante a pandemia. *Forbes Insider.* Retirado de https://forbes.com.br/forbes-insider/2020/05/negros-e-pobressofrem-com-exclusao-digital-durante-a-pandemia/

MEC/SASE. (2014). *Planejando a Próxima Década - Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Retirado de http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf NETTO, C., &

GIRAFFA, L. M. M. (2012). Preconceito ou despreparo? Uma investigação acerca da percepção dos docentes de Pedagogia sobre formação de professores na modalidade EAD. IX SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL.

Novais et al. (2016). Empresas e profissionais lamentam prejuízos com bloqueio do whatsapp. *Link Estadão.* Retirado de https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,profissionaislamentam-prejuizos-com-bloqueio-do-whatsapp,10000048733

Oakley, B. (2017). *Mindshift: Break through obstacles to learning and discover your hidden potential.* Penguin.

Oliveira, A. B. (2011). A Essência Andragógica para Empresas. Med Education. *University of Minnesota* – USA. Instituto Andragógico de Desenvolvimento Humano: Iand.

Oliveira, M.V. (2020). Porvir.org. Levantamento do Instituto Península identifica como professores estão se organizando após a suspensão das aulas e o início do trabalho remoto. Retirado de https://porvir.org/pesquisa-mostra-o-sentimento-de-professoresem-meio-a-pandemia-do-coronavirus/

ONU. (2019). Estudo da ONU revela que mundo tem abismo digital de gênero. *Onu News*.
Retirado dehttps://news.un.org/pt/story/2019/11/1693711#:~:text=O%20uso%20da%20Intern et%20continua,continuam%20exclu%C3%ADdas%20da%20comunica%C3%A7%C 3%A3o%20online.

PI. (2019). Network Readiness Index 2019. *Portulans Institute*. Retirado de https://networkreadinessindex.org/nri-2019-analysis/

Teleco. (2020). Internet no Brasil – Perfil dos Usuários. *Teleco Inteligência em Telecomunicações.* Retirado de https://www.teleco.com.br/internet_usu.asp

Tilak J. (2011) Trade in higher education: The role of the General Agreement on Trade in Services (GATS). *UNESCO: International Institute for Educational Planning*, Paris. Retirado de http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002149/214997e.pdf

UMAP (sem data). University Mobility in Asia and the Pacific - *UMAP*. Retirado de http://umap.org/about/

UOL Educação. (2020). *Pesquisa: 42% dos alunos de faculdades privadas podem ter que deixar curso*. Agência Brasil, 10. jun. 2020. Retirado de https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/06/10/pesquisa-42-dos-alunos-defaculdades-privadas-podem-ter-que-deixar-curso.htm?cmpid=copiaecola

Weiblein, Bruno (2019). *Com EAD em 40% da carga horária, ensino híbrido ganha espaço*. Retirado de: https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/40-ead-ensino-hibrido/

WEF (2016). The Global Information Technology Report 2016. *World Economic Forum*. Retirado de https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technologyreport-2016

Wood, D. F. (2003). Problem based learning. *Bmj*, 326(7384), 328-330.

Zucco, F. (2020). Um novo ensino desponta: quais as lições do período de pandemia para o futuro da educação. *GZH*. Retirado de https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-eemprego/noticia/2020/07/um-novo-ensino-desponta-quais-as-licoes-do-periodode-pandemia-para-o-futuro-da-educacao-ckcgdo1z8005e013gd8sjkftx.html

Zuffo, J. A. (2003). A sociedade e a economia no novo milênio. Editora Manole Ltda.

CAPÍTULO 21

REFLEXÕES SOBRE AUTORIA DE PESQUISAS APLICADAS NO LABORATÓRIO DE GESTÃO

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 28/12/2020

Maria Carolina Conejero
Centro Universitário FEI - Departamento de Administração
São Bernardo do Campo – São Paulo
http://lattes.cnpq.br/8124766759482881

RESUMO: : Em tempos de produção científica estimulada em larga escala nos cursos superiores é desafiador para um estudante de graduação produzir, no decorrer de uma disciplina semestral, uma boa pesquisa teórico-empírica em formato de artigo científico. Este estudo tem como objetivo oferecer um arcabouço teórico sobre autoria para auxiliar estudantes e pesquisadores na identificação de indícios de autoria ao produzirem seus textos acadêmicos na disciplina Laboratório de Gestão, na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). No referencial teórico foram revisitados diversos conceitos: (i) a autoria e o saber; (ii) o texto acadêmico; (iii) as noções de forma e estilo no discurso; e (iv) o Laboratório de Gestão como uma disciplina científica que integra pesquisa aplicada ao jogo de empresas. Esta proposta de um ensaio teórico-empírico apresenta uma concepção conceitual de indícios de autoria relacionada aos três pilares conceituais do Laboratório de Gestão: simulador organizacional, jogo de empresas e pesquisa aplicada. Vale ressaltar a importância de uma concepção conceitual de autoria em um ambiente laboratorial de aprendizagem gerencial e científica como forma de contribuir para a melhoria da qualidade da produção de textos acadêmicos e, principalmente, alavancar publicações científicas no campo da Administração.

PALAVRAS - CHAVE: Autoria; jogo de empresas; pesquisa aplicada

REFLECTIONS ON AUTHORSHIP OF APLLIED RESEARCH IN THE MANAGEMENT LABORATORY

ABSTRACT: In times of scientific production stimulated on a large scale in higher education courses, it is challenging for a graduate student to produce a good theoretical-empirical research in the form of a paper. This study aims to offer a theoretical framework on authorship to assist students and researchers in identifying evidence of authorship when producing their academic texts in the discipline Management Laboratory at the University of Sao Paulo (FEA-USP). In the theoretical framework, several concepts were revisited: (i) authorship and knowledge; (ii) the academic text; (iii) the notions of form and style in the discourse; and (iv) the Management Laboratory as a scientific discipline that integrates research applied to the business game. This proposal presents a conceptual conception of evidence of authorship related to the three conceptual pillars of the Management Laboratory: simulation, business game and applied research. It is worth mentioning the importance of a conceptual conception of authorship in a laboratory environment as a way to contribute to the improvement of the quality of the production

of academic texts and, mainly, to leverage scientific publications in the field of Administration.
KEYWORDS: Authorship; business game; applied research

1 | INTRODUÇÃO

A palavra autor deriva do latim *auctor*-óris que significa “o que produz, o que gera, faz nascer, fundador, inventor” (HOUAISS; VILLAR, 2001), evidenciando uma ideia de originalidade. Ao discursar sobre autoria no âmbito acadêmico a demanda passa a ser “localizar o espaço deixado vazio pelo desaparecimento do autor, seguir de perto a repartição das lacunas e das fissuras e perscrutar os espaços, as funções livres que esse desaparecimento deixa a descoberto” (FOUCAULT, 2002, p.42).

Os textos acadêmicos que nos dias atuais poderiam ser considerados de natureza científica só eram aceitos na Idade Média se viessem associados ao nome do autor. Entre os séculos XVII e XVIII houve uma mudança de percepção do discurso científico como “um conjunto sistemático que lhes dá garantia e de alguma forma referência ao indivíduo que os produziu” (FOUCAULT, 2006, p.276).

Em tempos de produção científica estimulada em larga escala nos cursos superiores é desafiador para um estudante de graduação produzir, no decorrer de uma disciplina semestral, uma boa pesquisa teórico-empírica em formato de artigo científico. Dentro deste contexto, este estudo tem como objetivo oferecer um arcabouço teórico sobre autoria para auxiliar estudantes e pesquisadores envolvidos com a disciplina Laboratório de Gestão, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), na identificação de indícios de autoria em seus textos acadêmicos.

2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A autoria e o saber

As seguintes acepções de autoria para a produção de textos acadêmicos podem ser consideradas: (i) a presença de um sujeito não uno que se multiplica na enunciação, baseando-se na teoria polifônica da enunciação (DUCROT, 1987); (ii) a concepção de responsabilidade ao mostrar que o sujeito tem consciência do que enuncia (PÊCHEUX, 1997); (iii) a mudança de paradigma ao marcar a presença do sujeito não apenas como leitor, mas como um pensador-intelectual (ou um gênio) (BACHELARD, 2001); e (iv) a marca de estilo ao exprimir o modo como se relacionam a forma e o conteúdo no texto escrito (POSSENTI, 2002).

(i) O sujeito não uno (a teoria polifônica da enunciação)

Ducrot (1987) descreve que o sujeito não é uno, postulando a existência de um desdobramento do mesmo na enunciação: o locutor, como responsável pelo dizer; e os enunciadores, como responsáveis pelos pontos de vista colocados em cena pelo

locutor. É importante examinar as atitudes do locutor em relação aos pontos de vista dos enunciadores: quando o locutor assume um enunciador o ponto de vista será imposto no enunciado; quando o locutor concorda com o enunciador o ponto de vista será mantido no enunciado; e, por fim, quando o locutor se opõe ao enunciador o objeto da oposição fica impedido de ser assumido em uma sequência discursiva (CAMPOS, 2011). Vale também salientar que o sujeito pode ocupar várias posições (ou lugares sociais) e que, a partir delas, vai construindo seu discurso.

(ii) A concepção de responsabilidade

Para Pêcheux (1995, p.161), "[...] os indivíduos são "interpelados" em sujeitos-falantes (em sujeitos de seu discurso) pelas formações discursivas que representam na "linguagem" as formações ideológicas que lhes são correspondentes".

(iii) O sujeito pensador intelectual

Bachelard (2001) discursa sobre a pedagogia científica ao propor uma ruptura com o determinismo científico, o método cartesiano e o pensamento objetivo. A noção de complexidade de pensamento fomenta a ciência moderna, proporcionando a geração dos fundamentos da razão aberta e do espírito científico para promover uma ressignificação da relação pedagógica e da prática científica, além de estimular dinâmicas criativas de autoria.

(iv) A marca de estilo

A substância da autoria pode apresentar uma relação tanto com o conceito de locutor (o falante como responsável pelo que diz) quanto com o de singularidade (forma peculiar de um autor estar presente no texto fazendo emergir uma noção de estilo). Possenti (2002) traz algumas reflexões sobre a concepção de autoria: (a) não basta que um texto satisfaça exigências de ordem gramatical uma vez que um texto é mais do que uma soma de frases sem sentido; (b) não basta que um texto satisfaça as exigências de ordem textual se não marca a posição do autor; e (c) as verdadeiras marcas de autoria são da ordem do discurso, ou seja, trata-se de fazer com que entidades e ações que apareçam no texto tenham historicidade de eventos e de coisas que têm sentido. Para isso, um autor pode assumir, sabendo ou não, duas atitudes: "dar voz a outros enunciadores" e "manter distância em relação ao próprio texto". Ademais, Bakhtin (1975, p.139) afirma categoricamente que muito do que se diz são palavras de outrem.

Em *O que é um autor?* Foucault (1969-2011) propõe uma noção de autoria a partir da relação do texto com o autor, sendo que este (o mesmo) pode ser visto como um "fundador de discursividades". Ainda salienta metaforicamente que a escrita está ligada ao sacrifício da própria vida do escritor. Desse modo, a marca de autoria não é mais do que a singularidade da ausência de quem escreve (FOUCAULT, 2002, p.34-36).

No contexto acadêmico, a função-autor (FOUCAULT, 2002, p. 50) basicamente pode ser caracterizada pelo mecanismo de apropriação de pontos de vista de autores (da ordem estabelecida), permitindo distinguir os diversos "eus" que os indivíduos ocupam em determinada obra. Para tanto, Lacan (1969-1970) diz que a construção do saber se articula

na cadeia de significantes de um sujeito.

A partir das concepções de autoria (Foucault) e de fantasia (Lacan), Carreira (2008) ensaia as “articulações do saber” como fatos pronunciados em uma cadeia de significantes (S1-S2). Como mostra a Figura 1, na cadeia de significante o saber justamente se constrói a partir da retroação de um significante que vem depois (S2) sobre um significante que veio antes (S1). Para Carreira (2008) o saber se estabelece quando um sujeito-falante dá um salto no vazio de sentido. O sujeito ($) emerge nos intervalos significantes (S1-S2) (Lacan, 1969-1970). O resto (a) (re)aparece daquilo que não foi compreendido pelo sujeito ($) nos intervalos significantes (S1-S2). Ou seja, o resto (a) significa que a construção do saber não esgota a cadeia de significantes, como mostra a Figura 2.

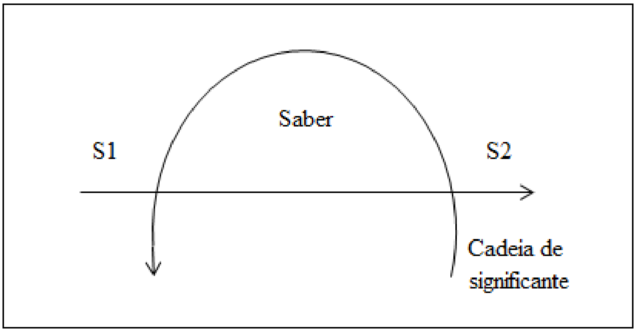


Figura 1 – Articulações do saber

Fonte: Carreira (2008) de acordo com o “Grafo do desejo” de Lacan (1960-1966).

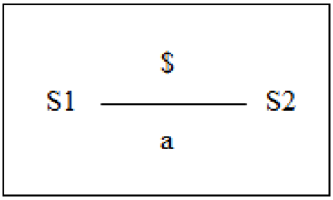


Figura 2 – Construção do saber

Fonte: Carreira (2008) de acordo com Lacan (1969-1970).

Ao remeter à expressão de Foucault, Carreira (2008) afirma que o gozo se refere à satisfação em que o sujeito não cessa de desaparecer, sendo que sua proximidade com o objeto pode provocar um sentimento de angústia (LACAN, 1963). É importante frisar, portanto, que a autoria faz despontar um sentimento angustiante no autor, que ao

desaparecer como sujeito, pode se fazer emergir na escrita rompendo os desafios da autoria.

Para Foucault (2002), um nome de autor não é simplesmente um elemento em um discurso justamente por exercer um papel específico que assegura uma função classificatória, agrupando e delimitando o modo de ser do discurso. Desta forma, o autor (FOULCAULT, 2002) e o sujeito (LACAN, 1960-1966) não podem ser pensados separadamente quando se fala em autoria: tanto o nome (do autor) quanto o nome próprio (do sujeito) remetem à existência de um traço singular em uma obra.

Desta forma, a noção de autoria não pode ser pensada somente a partir do "eu" (o ser), assim como mostra a fórmula da fantasia ($ ◊ a), na Figura 3, uma vez que se completa com o posicionamento do sujeito diante do reconhecimento da incompletude no outro (o sentido): o sujeito se dá ao outro a fim de verificá-lo e/ou completá-lo no caso da alienação; ou o sujeito se esquiva do outro por uma falta que acomete a ambos, introduzindo-se como um sujeito-falante, no caso da separação (LACAN, 1969-1970).

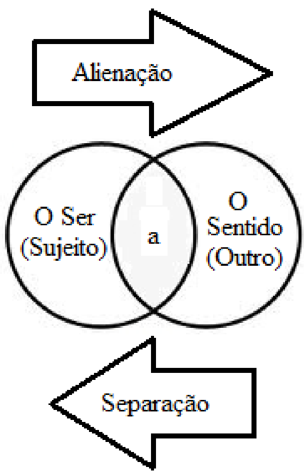


Figura 3 – Fórmula da fantasia

Fonte: adaptado de Carreira (2008) de acordo com o *Vel* da Alienação (LACAN, 1988).

A fórmula da fantasia ($ ◊ a) traz, portanto, o articulador lógico modal (◊) que resulta da união dos símbolos matemáticos: o da conjunção (Sujeito "maior que" o objeto do outro; {>}) e o da disjunção (Sujeito "menor que" o objeto do outro; {<}). Na operação lógica da alienação o sujeito não pode ser desviado do outro (conjunção), existindo uma forte relação de dependência significante do sujeito para com o outro e, neste caso, no intervalo onde existe a união do ser (sujeito) com o sentido (outro) situa-se o significante inaugural (a). Na operação lógica da separação existe uma vontade de sair desta relação

de dependência significante do sujeito para com o outro (disjunção), prevalecendo uma vontade de saber o que vai além daquilo que outro diz, supondo uma lógica da falta no outro e, consequentemente, um retorno para o sujeito da alienação constitutiva. Ou seja, a falta do outro é colocada à mostra, anunciada ‘para além’ ou ‘para aquém’ do que o outro diz, quando “o sujeito vem jogar a sua partida” (LACAN, 1988, p. 208).

Em *A morte do autor* (1968), Barthes discursa acerca da dificuldade em se precisar de quem é a voz que escreve, uma vez que a escrita é “esse neutro, esse compósito, esse oblíquo para onde foge o nosso sujeito” (BARTHES, 1984, p.49). Barthes enuncia que não é o autor quem fala, mas a linguagem, na perspectiva psicanalítica e histórico-social. Isso significa que no momento em que o sujeito assume a linguagem acaba proferindo palavras que já foram ditas de alguma forma em determinada ocasião, embora muitas vezes não tenha consciência disso. A diminuição de poder da instância autoria reflete, evidentemente, em um aumento do poder do leitor; em outras palavras, o leitor enquanto instância articuladora do texto torna-se também responsável pelas diferentes maneiras de conduzir a leitura de um texto. Desta maneira, existe uma proposição de equiparação entre o autor e o leitor, uma vez que ambos são produtores do texto (BARTHES, 1984, p.53).

2.2 Texto acadêmico

O termo manuscrito é utilizado na literatura acadêmica para designar a obra de um escritor em sua versão original não publicada. Assim, pode-se dizer que o “manuscrito escolar” é o termo utilizado para um texto produzido por um indivíduo na condição de estudante, tendo uma instituição escolar como cenário que contextualiza e situa o ato de escrever. Além disso, existem condições específicas para a produção de manuscritos, tais como: (i) posição do estudante; (ii) solicitação externa; (iii) limitação de tempo acentuada; (iv) expectativa para aquisição de normas e regras da língua; e (v) expectativa avaliativa que visa equalizar o texto escrito de um estudante e seu nível de escolaridade, ou seja, sua formação universitária (CALIL, 2008; p.25).

Os textos acadêmicos começaram a ser realmente representados pelos seus autores a partir do momento da responsabilidade do autor em relação aos seus discursos transgressores, como objetos histórico-sociais. Pêcheux (1995) afirma que o discurso pode ser definido não como um transmissor de informações, mas como um “(...) efeito de sentidos entre interlocutores”. Além disso, a memória quando ativada para a construção de um discurso é tratada como “interdiscurso”, sendo o que se fala antes, em outro lugar e independentemente. Ou seja, a partir da memória discursiva torna-se possível construir o “saber discursivo”, permitindo que um dizer retorne sob forma de objeto (re)construído e que o “já dito” seja ressignificado.

Especificamente neste estudo, o termo manuscrito faz referência a textos acadêmicos, em formato de artigo científico (pesquisa aplicada), sendo que o estudo da produção de conhecimento em âmbito universitário inclui o sujeito que o produz (GRÉSILLON, 1994,

p.33).

2.3 A noção de forma e de estilo no discurso

O discurso pode ser considerado algo ideológico por emergir das articulações de saberes de várias áreas do conhecimento e por mostrar a expressão das posições de classe ou de grupo. Para tanto, o discurso tem que ser uma máquina de fazer sentido (POSSENTI, 2008, p.153-154).

Segundo Pêucheux e Fuchs (1975-1997) a semântica deve ser considerada à luz de processos históricos. Portanto, a descoberta do sentido e a forma do discurso (ou sua materialidade) tornam-se elementos essenciais por se tratar de algo de natureza psicológica, sociológica e/ou filosófica (POSSENTI, 2008, p.155-156). Para Possenti (2008, p.158) a forma é o meio linguístico que veicula e/ou provoca os efeitos de sentido, existindo como uma materialidade significativa que faz emergir o conteúdo como "substância da expressão" (ou substância significativa) (HJELMSLEV, 1943-1975).

Em *Filosofia do estilo*, Granger (1968) menciona caminhos possíveis para desenhar uma estilística da atividade científica (POSSENTI, 2008, p. 211), mostrando que "aparentemente o sucesso da empresa científica seria até mesmo a morte do estilo" uma vez que a ciência é "de fato uma construção de modelos abstratos, coerentes e eficazes dos fenômenos" (POSSENTI, 2008, p.212).

A concepção de estilo no discurso pode, portanto, estar relacionada à marca do trabalho, bastando apresentar a comparação de estágios, as tentativas, os progressos, as mudanças de direção necessárias até que o trabalhador (cientista) considere ter chegado a uma estrutura adequada para a representação de um fenômeno ("jogo sutil de forma e conteúdo") (POSSENTI, 2008, p.213). Por fim, a concepção de estilo decorre da relação do trabalhador (cientista) com a conjuntura de acordo com seus papeis sociais exercidos (POSSENTI, 2008, p. 219-220).

3 I METODOLOGIA

Este estudo pode ser classificado como uma pesquisa descritiva, bibliográfica e qualitativa, segundo os objetivos, os procedimentos e as fontes de informação e a natureza dos dados, respectivamente (GONSALVES, 2007, p.66), conforme Quadro 1:

Objetivos	Procedimentos	Fontes de informação	Natureza dos dados
Exploratória **Descritiva** Experimental Explicativa	Experimento Levantamento Estudo de caso **Bibliográfica** Documental Participativa	Campo Laboratório **Bibliográfica** Documental	Quantitativa **Qualitativa**

Quadro 1 – Tipos de pesquisa

Fonte: Gonsalves (2007, p.66)

4 I COLETA DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este estudo se baseou em experiências acadêmicas da autora durante a sua tese de doutoramento, conduzindo dezenas de disciplinas de Laboratório de Gestão, lendo e avaliando centenas de resumos de capítulos do livro-texto, de resumos e de versões finais de pesquisas aplicadas (artigos científicos) o que permitiu gerar, por inúmeros semestres, revisões melhoradas das ementas desta disciplina científica no período de 2013 a 2020.

4.1 Laboratório de Gestão: integrando pesquisa aplicada ao jogo de empresas

A disciplina Laboratório de Gestão do curso de graduação de Administração da FEA-USP vem sendo (re)planejada semestralmente desde 2006, em formato semipresencial, sendo que o andamento da mesma se dá em quinze semanas (aulas presenciais) com uma plataforma de ambiente virtual de aprendizagem - AVA que pode ser acessada remotamente e de maneira assíncrona (aulas virtuais), vinte e quatro horas ao dia, pelo portal SimuLab (www.SimuLab.com.br/ead).

O Laboratório de Gestão é um ambiente de aprendizagem que permite a assimilação das regras do simulador e a compreensão das funções gerenciais. Nestas duas atividades se operam pensamentos de complexidade inferior. No jogo de empresas aplicam-se os conhecimentos sobre as regras do simulador (disciplinaridade) e sobre as teorias de gestão (interdisciplinaridade), referentes às seis áreas funcionais (presidência, *marketing*, produção, planejamento, recursos humanos e finanças). Os resultados previstos durante o planejamento são comparados aos realizados ao final de cada rodada do jogo, levando os estudantes a (re)discutirem o plano de gestão inicial.

Os repetidos ciclos de aplicação e análise no jogo de empresas permitem que os estudantes exercitem processos analítico-reflexivos, criando um enredo histórico para a produção de uma pesquisa aplicada. Em tais atividades se operam pensamentos de complexidade superior (SAUAIA, 2006; 2013), conforme Quadro 2:

Ordem e Complexidade do Pensamento (crescem de baixo para cima)	**Bloom *et al.* (1956): substantivos**	**Bloom *et al.* (2000): verbos**	**Laboratório de Gestão (2013): jogo de empresas com pesquisa aplicada**
Superior	Avaliação	Criando	Pesquisa aplicada
	Síntese	Avaliando	Discutindo o plano
	Análise	Analisando	Prevendo x medindo
	Aplicação	Aplicando	Tomando decisões
	Compreensão	Compreendendo	Funções gerenciais
Inferior	Assimilação	Recordando	Regras do simulador

Quadro 2 – Taxonomia de Bloom e o Laboratório de Gestão

Fonte: Sauaia (2013, p. XXIV)

O Laboratório de Gestão pode ser representado pela equação: LG = SO + JE + PA (t/e); onde se lê: LG = Laboratório de Gestão; SO = Simulador organizacional; JE = Jogo de empresas; e PA (t/e) = Pesquisa aplicada (teórico-empírica) que se concretiza com a produção de um texto acadêmico de autoria

4.2 Indícios de autoria na prática gerencial e científica do Laboratório de Gestão

A dinâmica da disciplina de Laboratório de Gestão (SAUAIA, 2013) integra os três pilares: o simulador organizacional (artefato), o jogo de empresas (prática gerencial) e a pesquisa aplicada (prática científica), trazendo uma proposta de pedagogia científica (BACHELARD, 2001), no âmbito da graduação em Administração, para consolidar uma experiência de aprendizagem gerencial e científica e subsidiar com dados primários a produção de um texto acadêmico de autoria que reúna traços de atos e fatos, enunciações em andamento, fatores restritores e alavancadores de aprendizagem para a produção de conhecimento em âmbito universitário (GRÉSILLON, 1994).

As atividades no Laboratório de Gestão são processos fundamentais para a produção de um texto acadêmico com indícios de autoria, sendo elas: leitura aprofundada e resumo de capítulos indicados; responsabilidades individuais e coletivas (grupos indicados pelo professor) associadas às funções gerenciais escolhidas livremente no jogo de empresas; uso de *templates* e/ou materiais de apoio fornecidos na disciplina; elaboração de texto próprio com elementos da pesquisa aplicada, fundamentados na vivência laboratorial e roteirizados pela Monografia Racional de Sauaia (1996); atividades de aprofundamento por meio de reflexão crítica em repetidas avaliações por pares. O saber resulta da construção progressiva de estruturas logicamente encadeadas (de menor para maior complexidade de pensamento). E a noção de complexidade de pensamento no encadeamento das atividades desta disciplina permite que estudantes-gestores (pesquisadores) (E-g) desenvolvam fundamentos da razão aberta e do espírito científico, fazendo emergir uma ressignificação da relação pedagógica com a prática gerencial e científica para estimular a transposição dos novos significados para dinâmicas criativas de autoria em outros contextos (BACHELARD, 2001; SAUAIA, 2006; 2013).

O simulador organizacional é composto por algoritmos computacionais que influenciam o comportamento dos estudantes que atuam como agentes econômicos concebendo relações entre as variáveis de um determinado mercado. A assimilação e a compreensão das regras econômicas pelos estudantes-gestores (E-g) na dinâmica do jogo de empresas representam uma espécie de ancoragem para a produção de significados no processo de aprendizagem gerencial e científica, representando os níveis mais inferiores da ordem de complexidade de pensamento. De maneira lógica e gradual, as regras econômicas podem ser assimiladas e compreendidas pelos estudantes-gestores (E-g), mesmo que em diferentes momentos para cada um (SAUAIA, 2006; 2013). A substância

da autoria pode ser concebida nos níveis mais inferiores da ordem de complexidade do pensamento, a partir do momento em que o estudante-gestor (E-g) torna-se um locutor responsável pela ordem do discurso no texto acadêmico, tecendo argumentações lógicas sobre as regras econômicas e as consequências de sua atuação em uma área funcional na dinâmica do jogo de empresas (POSSENTI, 2002). Neste caso, o estudante-gestor (E-g) também pode iniciar seu processo de (re)conhecimento em relação ao texto acadêmico como um "fundador de discursividades", deixando marcas seminais de autoria na medida em que suaviza seus caracteres individuais no texto acadêmico (FOUCAULT, 1969-2011; 2002), dá voz a outros enunciadores e mantém a distância em relação ao próprio texto (POSSENTI, 2002).

Para concretizar o processo de aprendizagem gerencial e científica nos níveis inferiores de complexidade de pensamento, os estudantes-gestores (E-g) desenvolvem atividades de leitura aprofundada e de resumos dos capítulos do livro-texto, um de cada área funcional, tendo um contato preliminar com os elementos da pesquisa aplicada produzida por outros autores, em uma tentativa de apropriação dos conceitos ligados a sua posição social ou a uma área funcional da dinâmica do jogo de empresas, na busca de formações discursivas como sujeitos-falantes (PÊCHEUX, 1995). Estas atividades ocorrem devido a uma tentativa do estudante-gestor (E-g) de assumir uma posição social de "sujeito que vem jogar a sua partida" (LACAN, 1988) no jogo de empresas e a uma solicitação externa do professor responsável com prazos predefinidos e parâmetros de avaliação (CALIL, 2008).

Entretanto, no momento inicial da disciplina pode existir uma dificuldade de adesão à pedagogia científica proposta pelo professor (BACHELARD, 2001), principalmente devida à lógica excessiva de alienação que marca uma dependência significante do estudante-gestor (o que lhe parece a expressão gestor-pesquisador) (E-g) para com o outro (LACAN, 1988). Desta forma, o estudante-gestor (E-g) pode interpretar que as atividades de leitura aprofundada e de resumos dos capítulos sejam algo "sem sentido", não existindo um entendimento sobre a dimensão de subjetividade do significante inaugural (LACAN, 1988) para a assimilação e compreensão das regras econômicas do simulador organizacional. Somente a partir do vazio da assimilação das regras econômicas e do contato preliminar com os textos acadêmicos de cada área funcional os estudantes-gestores (E-g) podem iniciar um processo de (res)significação para entender os desdobramentos dos sujeitos como locutores e enunciadores, ou seja, a dinâmica da multiplicação do sujeito-autor na enunciação (DUCROT, 1987; CAMPOS, 2011). Buscando avançar para um processo de compreensão das funções gerenciais na dinâmica do jogo de empresas, os estudantes-gestores (E-g) podem evoluir (ou não, evidentemente) da fase de decalque que impede uma lógica (necessária) de alienação para a aderência posterior de uma lógica de separação com menor grau de dependência dos outros (LACAN, 1988; CARREIRA, 2008).

Na dinâmica do jogo de empresas a experiência de aprendizagem gerencial e, posteriormente, científica pode ser observada por meio das ações dos estudantes-

gestores (E-g) em sala de aula a partir do amadurecimento da compreensão das regras econômicas do simulador organizacional. A aprendizagem vivencial e o desenvolvimento de competências humanas e relacionais resultam da interação dos indivíduos e grupos no meio social, na presença de conflitos subjetivos diretos e indiretos entre indivíduos e grupos. Desse modo, o estudante-gestor (E-g) tem a oportunidade de tornar-se sujeito-falante (PÊCHEUX, 1995) e ativo, desenvolvendo suas competências, habilidades e atitudes gerenciais com mudanças de conduta, a partir da interpretação dos resultados das suas próprias ações estratégicas nas rodadas encadeadas do jogo de empresas (SAUAIA, 2006; 2013).

Para a construção do saber, ou seja, a produção de conhecimento no âmbito universitário, no ambiente laboratorial de gestão, a partir da cadeia de significantes na dinâmica do jogo de empresas, os estudantes-gestores (E-g) iniciam o processo de tomada de decisão estratégica nas mesmas condições operacionais de recursos e de *market-share*, com um mercado inicialmente oligopolista e um produto denominado "SET – Bem tecnológico multitarefa" homogêneo. O estudante-gestor (E-g) pode envolver-se na dinâmica do jogo de empresas para a construção de um saber relacionado a uma área funcional, analisando criticamente sua atuação como diretor de área, e extraindo *insights* (significantes de aprendizagem) para aplicações dos resultados em subsequentes rodadas do jogo de empresas, até que um processo de aprendizagem gerencial e científica se consolide para a produção de texto acadêmico em formato de artigo científico de autoria, conforme a Figura 4:

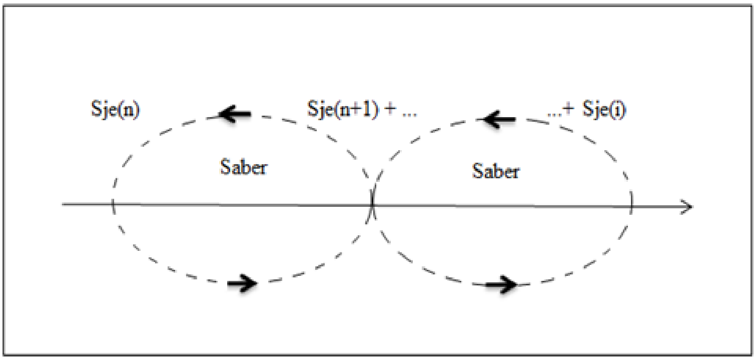


Figura 4 – Cadeia de significante(s) no jogo de empresas

Fonte: elaborada pela autora.

Legenda: Sje=significante no jogo de empresas; n=número da rodada; i=rodada final.

As articulações do saber se consolidam a partir dos fatos pronunciados das respectivas áreas funcionais, na cadeia de significantes do jogo de empresas {Sje(n)-Sje(i)}. Como mostra a Figura 4, o saber vai se construindo gradual e continuamente a partir da retroação de um significante que vem depois {Sje(n+1)} sobre um significante que veio antes {Sje(n)} até que haja o significante final {Sje(i)}, mesmo sabendo que o saber nunca se esgota na cadeia de significantes do jogo de empresas (CARREIRA, 2008).

O saber se estabelece quando um estudante-gestor (E-g) dá um salto no vazio de compreensão do sentido das regras econômicas, o que faz despontar um sentimento de angústia (LACAN, 1963) muitas vezes nos estudantes-gestores (E-g).

Os estudantes-gestores (E-g) emergem como sujeitos-falantes e ativos dos seus processos de aprendizagem gerencial e científica nos intervalos significantes das rodadas do jogo de empresas {Sje(n) - Sje(n+1) - ...Sje(i)}, sendo que sempre permanece um resto (r), a partir do resto inaugural (rodadas-testes), que é inferior ao resto do significante anterior, ou seja, aquilo que não pode ser extraído das regras econômicas como aprendizagem na rodada das decisões estratégicas.

Esta dinâmica da cadeia de significantes evidencia o próprio discurso de caráter científico do jogo de empresas uma vez que o saber nunca se esgota na cadeia de significantes (LACAN, 1969-1970; CARREIRA, 2008), conforme Figura 5:

$$\mathbf{Sje(n)}\ \frac{E\text{-}g}{r}\ \mathbf{Sje(n+1)}\ \frac{E\text{-}g}{r}\ + \dots +\ \frac{E\text{-}g}{r}\ \mathbf{Sje(i)}$$

Figura 5 – A cientificidade do jogo de empresas

Fonte: elaborada pela autora.

Legenda: Sje=significante no jogo de empresas; n=número da rodada; i=rodada final; E-g=sujeito (estudante-gestor); r=resto.

A disciplina Laboratório de Gestão é conduzida pelo professor para criação de situações em que novos conhecimentos possam ser produzidos e conhecimentos existentes possam ser renovados a partir da concepção de que os estudantes podem se tornar sujeitos-falantes (PÊCHEUX, 1995), com potencial de desenvolvimento de autoria. Os estudantes-gestores (E-g) podem aproveitar o que já conhecem das teorias prontas (lógica da alienação), na forma de conteúdos fragmentados de outras disciplinas do curso, para ampliar seus conhecimentos, reconstruindo-os e/ou enriquecendo-os (lógica da separação) através de questionamentos e *insights*, produzidos e, por fim, documentados no texto acadêmico. A suposição de autoria neste caso se dá pelas concepções de

responsabilidade, sendo que os estudantes-gestores (E-g) devem mostrar consciência e proficiência do que enunciam (PÊCHEUX, 1997), e/ou, até mesmo, de mudança de paradigmas das lentes teóricas existentes, podendo se mostrar como um pensador-intelectual (BACHELARD, 2001) que se apropria da função-autor (FOUCAULT, 2002) ao distinguir os diversos "eus" ocupados na cadeia de significantes da dinâmica do jogo de empresas (LACAN,1969-1970).

Com a pesquisa aplicada, os estudantes-gestores (E-g) podem desenvolver o senso crítico-analítico, a capacidade de criação, a autoria e a autonomia intelectual (lógica da separação), a partir das revisões dos planos de gestão e das análises das rodadas subsequentes do jogo de empresas (lógica da alienação). Os elementos da pesquisa aplicada evidenciam os processos históricos da dinâmica do jogo de empresas (PÊCHEUX; FUCHS, 1975-1997) e a materialidade linguística do discurso (GRANGER, 1968) e/ou a materialidade significativa (HJELMSLEV, 1943-1975), que podem ser geradas através da análise dos relatórios gerenciais para a descoberta de sentido (POSSENTI, 2008) das regras econômicas para dar suporte às decisões estratégicas e consolidar a aprendizagem gerencial e científica no ambiente laboratorial de gestão. Além disso, a materialidade significativa faz emergir um conteúdo de autoria como "substância da expressão" (HJELMSLEV, 1943-1975).

A estilística da pesquisa aplicada no Laboratório de Gestão, no tocante a forma do discurso, no entanto, não se faz presente justamente porque a Monografia Racional de Sauaia (1996) não é um modelo abstrato (POSSENTI, 2008), mas um material consolidado de apoio da disciplina (em formato de roteiro). É a partir da semântica dos processos histórico-sociais por parte do trabalhador (cientista), o estudante-gestor (E-g), que é possível se conduzir a uma construção de formações discursivas singulares (PÊCHEUX, 1995), que sejam adequadas para a representação de fenômenos vivenciados pelos estudantes-gestores (E-g) em seus papeis sociais exercidos na dinâmica do jogo de empresas (POSSENTI, 2008). Dentro desse contexto, a autoria pode ser representada pela própria linguagem do estudante-gestor (E-g) em uma perspectiva psicanalítica e histórico-social (BARTHES, 1984) e pela sua forma peculiar de estar presente no discurso do texto acadêmico (POSSENTI, 2002).

Os princípios da dúvida e do questionamento fazem parte das atividades de pesquisa aplicada, retroalimentado o saber na cadeia de significantes (CARREIRA, 2008), tornando-se elementos essenciais para a construção de certezas provisórias, a partir de revisões contínuas dos planos de gestão ao final de cada rodada do jogo de empresas.

O ambiente da disciplina é desenvolvido com caráter de prática laboratorial, gerencial e científica, objetivando o desenvolvimento de capacidades transformadoras do cotidiano e utilizando o recurso tecnológico do simulador organizacional para a interação acentuada dos estudantes-gestores (E-g) com a tecnologia no processo de aprendizagem (SAUAIA, 2006; 2013).

O Quadro 3 mostra as definições operacionais dos elementos da pesquisa aplicada (teórico-empírica), em formato de artigo científico, baseando-se na Monografia Racional de Sauaia (1996):

Elementos (SAUAIA, 1996)	Definições operacionais (SAUAIA, 1996)	Evidências de Autoria
Resumo	Problema de pesquisa e objetivo(s), referencial teórico, método de pesquisa, principal resultado (para dentro) e principal conclusão (para fora).	Alienação-Separação
Problema de pesquisa e objetivo(s)	Dilema ou conflito organizacional a ser examinado no contexto da dinâmica do jogo de empresas, devendo ser informados na forma de objetivos (geral e específico), questões e/ou problema de pesquisa.	Alienação-Separação
Referencial teórico	Conceito 1 - Revisão de literatura acadêmica (modelo de gestão); Conceito 2 - Literatura empresarial (casos de sucesso e fracasso); e Conceito 3 - Literatura acadêmico-empresarial (temas transversais como sustentabilidade, política e cidadania).	Alienação
Método(s) de pesquisa	Procedimentos de pesquisa e a forma pela qual os dados serão coletados e analisados (estudo de caso, experimento e/ou testes de hipóteses).	Alienação
Instrumento(s) de coleta e/ou análise de dados	Formulários de decisão, relatórios trimestrais, questionários e/ou entrevistas em profundidade.	Alienação
Descrição do experimento	Vivência em sala de aula e encadeamento semanal do processo de aprendizagem.	Alienação-Separação
Análise descritiva dos dados e discussão dos resultados	Dados primários coletados e apresentados em tabelas, quadros e/ou figuras e discussão dos resultados com base na teoria do referencial teórico dos conceitos 1, 2 e 3.	Alienação-Separação
Considerações finais (conclusões, limitações e proposição para novos estudos)	Consequências e benefícios para as empresas reais, para a academia e para os leitores; restrições e limitações de escopo e da base de dados do laboratório; avanços e possíveis estudos a explorar no futuro.	Alienação-Separação
Referências	Fontes consultadas, segundo a norma ABNT (local: editora, ano); APA (6ª edição) e/ou 'instruções para autores' de periódicos nacionais e internacionais.	Alienação

Quadro 3 – *Vel* da alienação nos elementos da pesquisa aplicada

Fonte: elaborado pela autora.

Para desenvolver o referencial teórico, a escolha dos métodos de pesquisa e dos instrumentos de coleta e/ou análise de dados e as referências, os estudantes-gestores (E-g) permanecem ancorados em uma lógica de alienação, como fase preliminar indispensável para as atividades desejadas de co-criação de conhecimento na pesquisa aplicada. Neste contexto, o estudante-gestor (E-g) como sujeito-falante tem ainda uma forte relação de dependência significante para com o outro (conjunção) (LACAN, 1988; BAKHTIN, 1975). A acepção de autoria para a produção do texto acadêmico a partir da lógica de alienação

permite uma tentativa do sujeito de se multiplicar na enunciação (DUCROT, 1987), dando os primeiros passos para uma “formação discursiva” com tônica de subjetividade ideológica (PÊCHEUX, 1995) e originalidade (HOUAISS; VILLAR, 2011), por meio da interpretação dos diferentes pontos de vistas (diferentes vozes) de outros autores.

Para desenvolver o resumo, o problema de pesquisa e o(s) objetivo(s), a descrição do experimento, a análise descritivas dos dados e a discussão dos resultados, e as considerações finais com contribuições, limitações e proposições para novos estudos, os estudantes-gestores (E-g) podem avançar da ancoragem de uma lógica de alienação para uma lógica de separação a partir do momento que passa a existir um desejo do estudante-gestor (E-g) de sair daquela relação de dependência significante para com o outro (disjunção) (LACAN, 1988). A acepção de autoria a partir da lógica de separação permite, portanto, que o sujeito possa se tornar um pensador-intelectual na busca de uma mudança paradigmática (BACHELARD, 2001). E a integração dos conhecimentos fragmentados das diferentes áreas funcionais pode gerar oportunidades de avaliação dos processos de tomada de decisões, *insights* e questionamentos para a criação da pesquisa aplicada individual sob uma lógica de separação, e, por fim, uma possibilidade de extensão para a carreira dos estudantes (SAUAIA, 2006; 2013).

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se fala no século XXI de uma “crise existencial” da universidade, uma vez que ela não vem sendo um espaço fomentador de avanço e/ou produção de conhecimento. Discutir as acepções de autoria no âmbito universitário permite entender que o aprender sobre um determinado fenômeno e/ou objeto vai além da acumulação de saberes prontos transmitidos. Desta forma, torna-se necessário o (re)pensar do papel da universidade como um novo espaço significante para a (re)construção do conhecimento e a formação de discursividades singulares, permitindo uma (res)significação dos saberes e do papel dos estudantes-gestores (E-g) (com E maiúsculo), ou seja, como sujeitos autônomos (“sujeitos que vem jogar a sua partida”) e responsáveis pelos seus processos de aprendizagem gerencial e científica.

Este estudo contribui para que a disciplina Laboratório de Gestão da FEA-USP traga uma nova perspectiva de aplicação de lente teórica a respeito da autoria e da produção do saber acadêmico a partir da combinação de três pilares conceituais: simulador organizacional (artefato tecnológico) para a dinâmica do jogo de empresas (prática gerencial - decisão estratégica) com pesquisa aplicada (prática científica – produção de texto acadêmico). Desta forma, os estudantes no ambiente laboratorial podem avançar do articulador lógico da conjugação para a disjunção, sendo mobilizados a saberem o que vai além daquilo que o outro diz (professor e enunciadores dos modelos de gestão).

Novos estudos poderiam ser conduzidos no Laboratorial de Gestão, buscando-

se as evidências de dados empíricos para fundamentar uma análise da formação de discursividades neste ambiente de aprendizagem, em todos os possíveis elementos da pesquisa aplicada, revelando, desta forma, os indícios de autoria nos textos acadêmicos produzidos pelos estudantes nos semestres letivos.

REFERÊNCIAS

BACHELARD, G. O novo espírito científico. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

BAKHTIN, M. Questões de literatura e estética. São Paulo: UNESP-Hucitec, 1975.

BARTHES, R. Elementi di Semiologia. Linguistica e scienza delle significazioni. Turim: Bonomi, 1968.

BARTHES, R. A morte do autor. In: BARTHES, R. O Rumor da língua. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1984.

CALIL, E. Escutar o invisível: escritura & poesia na sala de aula. São Paulo: Editora UNESP. Rio de Janeiro: FUNARTE, 2008.

CARREIRA, A. F. Autoria e fantasia: cons(c)ertando a realidade insatisfatória. IN: TFOUNI, Leda Verdiani. Mútiplas faces da autoria: análise do discurso, psicanálise, literatura, modernidade e enunciação. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

DUCROT, O. Esboço de uma teoria polifônica da enunciação. O dizer e o dito. Campinas: Pontes, 1987.

FOUCAULT, M. O que é um autor? Portugal: Veja / Passagens, 2002.

FOUCAULT, M. Cuidado com a Verdade. In: FOUCAULT, M. Ética, sexualidade, política. Tradução de Elisa Monteiro & Inês Barbosa. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FOUCAULT, Michel. O que é um autor? (1969) In: Ditos e Escritos – Estética: literatura e pintura; música e cinema. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

GONSALVES, E. P. Iniciação a pesquisa científica. 4ª edição – revisada e atualizada. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

GRANGER, G. G. Filosofia do estilo. São Paulo: Perspectiva, 1968.

GRÉSILLON, A. Eléments de Critique Génétique: lire les manuscrits modernes. Paris: Press Universitaires de France (PUF), 1994.

HJELMSLEV, L.T. Prolegômenos a uma teoria da linguagem. São Paulo, Perspectiva, 1943-1975 (trad. de *Omkring Sprogteoriens Grundlaegelse*).

HOUAISS, A; VILLAR, M.S. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LACAN, J. Subversion du sujet et dialectique du désir dans l’inconscient freudien. In J. Lacan, *Écrits*, (pp. 793-827). Paris: Seuil, 1960-1966.

LACAN, J. O Seminário, livro 10: A angústia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1962-1963.

LACAN, J. O Seminário de Jacques Lacan, livro 17: o avesso da Psicanálise. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1969-1970.

LACAN, J. O seminário. Livro 11. In: Os quatro conceitos da psicanálise. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

PÊCHEUX, M. Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio. [trad. Eni Orlandi *et ali*] Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995.

PÊCHEUX, M; FUCHS, C. Mises au point et perspectives à propôs de l’analyse automatique du discours. In: Languages, 37. Paris, Didier-Larousse, 1975-1997, pp.7-80.

POSSENTI, S. Indícios de autoria. Perspectiva, Florianópolis: Edufsc, v.20, n.1, 2002.

POSSENTI, S. Discurso, estilo e subjetividade. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SAUAIA, A. C. A. Monografia Racional. Anais do 1o. SEMEAD – Seminários em Administração. v. 1, Setembro, p. 276-94, *PPGA/FEA/USP/SP,* 1996.

SAUAIA, A. C. A. Lógica econômica, raciocínio estratégico e evolução organizacional: além das regras do jogo de empresas. Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo. Brasil: São Paulo, 2006.

SAUAIA, A. C. A. Laboratório de Gestão: simulador organizacional, jogo de empresas e pesquisa aplicada. 3ª edição revisada e atualizada. Barueri, SP: Manole, 2013.

CAPÍTULO 22

CENÁRIO ATUAL DAS COMISSÕES DO GRUPO PET ENGENHARIAS IFBA COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 08/12/2020

Felipe Gonçalves Moura
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/3672992290379121

Guilherme Gil Fernandes
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/3178600510951703

Julianny de Souza Oliveira
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/3541144858555275

Lara de Oliveira Carvalho
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/3633751969169637

Luca de Almeida Brito
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/6087398007934840

Marília Aguiar Rodrigues
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/5303862131079503

Mikelly Bonfim Anjos
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/8002223928833695

Pedro Henrique Rocha Chaves
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista -BA
http://lattes.cnpq.br/0657500158343575

Sérgio Ricardo Ferreira Andrade Junior
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/5200668557209104

Thavane Ferreira de Almeida
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/2806356417862756

Alex França Andrade
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista - BA
http://lattes.cnpq.br/2708366552122621

Joseane Oliveira da Silva
Instituto Federal de Educação ciência e Tecnologia
Vitória da Conquista – BA
http://lattes.cnpq.br/2924129863852832

RESUMO: O Programa de Educação Tutorial (PET) busca a melhoria do ensino superior através

da interdisciplinaridade e do tripé: ensino, pesquisa e extensão. Dentro deste contexto, o presente artigo apresenta a organização, através de comissões, do grupo PET Engenharias que busca por meio da departamentalização o aumento de produtividade. Utiliza-se uma abordagem qualitativa e experimental para que se possa discutir o desempenho positivo da ordenação do trabalho executado por meio das seguintes comissões: Gestão de Pessoas e Administrativa, Marketing, Comunicação Externa e Experiência Profissional (Interna e Externa). Além disso, explanam-se os mecanismos de apoio para que o trabalho seja feito da melhor forma, como os relatórios mensais e a rotatividade entre os membros. Assim é esperado que outros grupos possam se inspirar na organização do PET Engenharias, porém é sabido que pode ser necessário adaptações a depender da realidade vivida individualmente. A organização apresentada faz com que o grupo consiga realizar as suas atividades da melhor forma possível até o momento e consiga cumprir com as diretrizes do programa.
PALAVRAS-CHAVE: Divisão de trabalho; Organização petianos; Comissões

CURRENT SCENARIO OF THE COMISSIONS OF THE PET ENGENHARIAS IFBA GROUP AS A FORM OF WORK ORGANIZATION AND DEVELOPMENT OF ACTIVITIES

ABSTRACT: The Tutorial Education Program (TEP) seeks to improve higher education through interdisciplinarity and the tripod: teaching, research and extension. Within this context, this article presents an organization, through commissions, of the PET Engenharias group that seeks to increase productivity through departmentalization. A qualitative and experimental approach is used to discuss the positive performance of the work carried out through the following commissions: People Management and Administrative, Marketing, External Communication and Professional Experience (Internal and External). In addition, the support mechanisms are showed so that the work is done in the best way, as the monthly reports and the rotation among members. Thus, it is expected that other groups may be inspired by the organization of PET Engenharias, but it is known that adaptations may be necessary depending on the reality experienced individually. The organization presented makes it possible for the group to carry out its activities in the best possible way until now and to comply with the program guidelines.
KEYWORDS: Division of labor; Petianos organization; Comissions

1 | INTRODUÇÃO

O Programa de Educação Tutorial (PET) oferece um conhecimento multidisciplinar, além de uma melhoria na qualidade dos cursos de graduação, uma vez que envolve em suas atividades o tripé: ensino, pesquisa e extensão. Deste modo, o início das atividades do PET Engenharias IFBA se deu no ano de 2013, e o grupo cada vez mais busca por metodologias a serem aplicadas como forma de obter uma maior organização interna, que por sua vez, auxilia no controle das atividades desenvolvidas por cada membro. O referido resumo tem como principal objetivo apresentar o atual cenário das comissões do grupo PET Engenharias, a fim de explanar o modo como os integrantes estão organizados, bem como, desenvolvem suas funções e responsabilidades dentro do grupo avaliado.

Segundo Gulick (apud Chiavenato, 2003), a divisão do trabalho é a base e a razão para a organização do trabalho. Sendo assim, discute-se essa através de duas frentes: horizontal e vertical. Em relação a isso, a divisão do Pet Engenharias, por comissões, se classifica de acordo com uma divisão horizontal, na qual não há uma hierarquização e sim uma departamentalização para aumento de produtividade. Apesar disso, ao observar fora das comissões, percebe-se uma verticalização, já que estas estão subordinadas às orientações do tutor (a), seguindo as normas determinadas para o PET.

O presente trabalho é relevante, já que o grupo adota mecanismos que orientam a divisão de trabalho, de modo a aperfeiçoar as suas atividades, como também, garantem a distribuição de funções e responsabilidades de forma igualitária entre os petianos, evitando assim a sobrecarga. Além disso, será possível incentivar outros grupos PETs a utilizarem a técnica de ordenação, por meio de comissões, em sua estruturação.

2 | METODOLOGIA

Ao observar as experiências do grupo PET Engenharias utilizou-se uma pesquisa com abordagem qualitativa e experimental, visando assim, discutir o desempenho positivo evidenciado com este método. Logo, a iniciativa em implantar comissões para a distribuição dos trabalhos entre os integrantes do grupo PET Engenharias, mostra-se essencial para obtenção de resultados favoráveis. Desta forma, as comissões existentes atualmente no grupo XXIII Encontro Regional dos Grupos PET do Sul SULPET 2020: Educação Pública e Compromisso Social são: Gestão de Pessoas e Administrativa, Marketing, Comunicação Externa e Experiência Profissional (Interna e Externa).

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

A comissão de Gestão de Pessoas e Administrativa composta por sete membros é responsável por toda a parte de gerenciamento de documentos físicos e virtuais, entre eles a elaboração de certificados, controle de faltas, modelos de documentos. Também é de responsabilidade desta, o desenvolvimento de autoavaliações para atividades realizadas pelo grupo e modelos de formulários de satisfação para o público externo.

A comissão de Marketing tem como principal objetivo divulgar o grupo, as atividades e projetos desenvolvidos de forma clara e objetiva em busca de um maior alcance na comunidade interna e externa. São desenvolvidos designs, textos, imagens e vídeos com qualidade. São designados seis membros para essa comissão onde contam com suporte de softwares e plataformas para realizar as demandas recorrentes.

A comissão de Comunicação Externa é composta por quatro membros e responsável por buscar parcerias e comunicação com Centros Acadêmicos, Empresas Juniores, Grupos PET’s, contatos com discentes e docentes de diversos cursos, a fim de expandir o PET Engenharias à novas instituições de ensino para promoção de novas atividades a serem

realizadas.

A comissão de Experiência Profissional possui duas subcomissões, a que as atividades são realizadas internamente, ou seja, somente com os membros do grupo PET, e as externas com atividades de extensão. Essa comissão é composta por nove membros, sendo seis da subcomissão externa que tem a função de promover minicursos, palestras e mesas redondas, enquanto que a subcomissão interna, tem como objetivo organizar atividades voltadas para a capacitação profissional dos membros.

Outras ações realizadas que auxiliam no bom funcionamento das atividades do grupo são: rotatividade de funções entre os membros a fim de se obter trocas de experiências e um maior desenvolvimento das habilidades adquiridas; planejamento semestral de cada comissão de modo a apresentar suas metas, objetivos e atividades propostas; reuniões quinzenais com o intuito de uma maior comunicação entre os petianos; adoção de prazos a serem realizados as tarefas e demandas solicitadas; relatório mensal simplificado de cada comissão explanando as atividades desenvolvidas por cada membro baseada no planejamento.

4 I CONCLUSÃO

Por fim, observa-se que a organização do grupo tem saldo positivo, já que há o entendimento das suas funções, obrigações e um controle de qualidade. Devido a isso, recomenda-se aos outros grupos tal organização e se ressalta que pode haver necessidade de possíveis adaptações a depender da realidade do grupo, além disso, vale salientar, que existem mecanismos de controle como os relatórios mensais, onde observa-se que há um acompanhamento efetivo. Outrossim, essa forma de divisão do trabalho faz com que o Pet Engenharias possa cumprir seu papel com qualidade e assim cumprir os seus objetivos como disposto nas diretrizes dos grupos PET.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, I. Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CAPÍTULO 23

FATORES LIMITANTES AO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Data de aceite: 01/03/2021

Fabrício Longuinhos Silva
Instituto Federal da Bahia – IFBA
Ilhéus-BA
http://lattes.cnpq.br/3902611293247142

Marcelo Santana Silva
Instituto Federal da Bahia – IFBA
Salvador –BA
http://lattes.cnpq.br/4414535367915782

Eduardo Oliveira Teles
Instituto Federal da Bahia – IFBA
Salvador –BA
http://lattes.cnpq.br/5798531109640536

André Luis Rocha de Souza
Instituto Federal da Bahia – IFBA
Salvador –BA
http://lattes.cnpq.br/2013942415115475

Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva
Universidade Federal da Bahia – UFBA
Salvador –BA
http://lattes.cnpq.br/8232778688037153

Eduardo Cardoso Garrido
Serviço de Apoio à Micro e Pequenas
Empresas – SEBRAE/BA
Salvador –BA
http://lattes.cnpq.br/9106658548484934

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre a opinião de especialistas do campo de pesquisa do empreendedorismo, com a opinião de Microempreendedores Individuais do Brasil. Para isso foram realizadas uma pesquisa bibliográfica/documental, além de um estudo de caso, aplicado em uma loja colaborativa, situada na cidade de Salvador, Bahia. Os resultados apontam para uma convergência de opiniões nos 3 (três) principais fatores limitantes à abertura e manutenção de uma empresa no Brasil. Os desafios mais apontados pelos dois atores estudados foram a falta de políticas públicas, o pouco apoio financeiro e o baixo acesso à capacitações profissionais. Percebeu-se que, apesar do esforço do setor público na criação de políticas públicas voltadas ao empreendedorismo, a sua implantação e acompanhamento precisam se tornar realidade, principalmente para os que possuem menor acesso à recursos e que, geralmente, se formalizam através do Programa Microempreendedor Individual.

PALAVRAS - CHAVE: fatores limitantes; microempreendedores individuais; tipos de inovação.

THE LIMITING FACTORS TO ENTREPRENEURSHIP IN BRAZIL: A COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT: This paper aims to perform a comparative analysis between the opinion of experts from the entrepreneurship research field, with the opinion of Individual Microentrepreneurs from Brazil. For this, a bibliographic / documentary research was carried out, as well as a case study, applied in a collaborative store, located in Salvador, Bahia. The results point to a convergence of opinions in the three (3) main

factors limiting the opening and maintenance of a company in Brazil. The challenges most pointed out by the two actors studied were the lack of public policies, poor financial support and poor access to professional training. Despite the efforts made by the public sector in the creation of public policies aimed at entrepreneurship, their implementation and follow-up need to become a reality, especially for those who have less access to resources and who usually formalize themselves through the Micro-Entrepreneur Program. Individual.
KEYWORDS: limiting factors; individual microentrepreneurs; types of innovation.

1 I INTRODUÇÃO

A economia mundial está interligada em escala global e como consequência disso, ocorrem profundas transformações que remodelam a maneira pela qual a sociedade produz riqueza ao longo do tempo. Das formas mais primárias de organização da produção de bens e serviços, até os dias de hoje, o ser humano tem aprimorado técnicas para melhorar o sistema produtivo, desde o aprofundamento em pesquisas, até melhorias em tecnologias, que maximizam os processos internos e de logísticas das empresas.

Atualmente, percebe-se que o acesso à informação, e a habilidade de transformá-la em inovação, ganharam espaço fundamental neste processo de geração de riquezas. O direito de exclusividade na propriedade física, que garantiu motivação para inovações desde os tempos mais remotos das organizações produtivas, dá lugar ao direito à Propriedade Intelectual (PI), como ativo de grande valor. De acordo com a Confederação Nacional das Indústrias – CNI (2017), Propriedade Intelectual são todos os direitos inerentes à atividade intelectual, podendo envolver os campos da indústria, ciência, literatura e artes.

Neste sentido, o cognitivo é o pilar da PI e da economia moderna. As inovações derivam de atividades baseadas no conhecimento, que envolvem, na prática, a aplicação de informações e conhecimentos existentes ou recém-desenvolvidos (*Innovations derive from knowledge-based activities that involve the practical application of existing or newly developed information and knowledge*) (MANUAL DE OSLO, 2018).

Nesta realidade, o empreendedor é participante crucial no processo de produção de riquezas. Dotado de comportamentos específicos, é ele quem muda/inaugura realidades, inserindo no corpo social, novos ou melhorados produtos, serviços e informações, que contribuem para o desenvolvimento social, econômico e tecnológico da humanidade. Um componente típico de todo empreendedor é a sua necessidade constante de inovar.

Um ator importante neste cenário, no Brasil, é o Microempreendedor Individual (MEI), instituído pela Lei Complementar 128 de 2008. Pessoas que se enquadram neste tipo de formalização possuem características peculiares, mas sofrem com as mesmas dificuldades para abertura e manutenção do seu negócio, como todos os outros pequenos empreendedores brasileiros.

Seguindo esta linha de raciocínio, o objetivo geral deste artigo foi o de realizar uma análise comparativa sobre os fatores limitantes aos empreendedores, segundo especialistas,

com os fatores limitantes, de acordo com os Microempreendedores Individuais. Buscou-se, assim, responder à seguinte questão: Quais os principais fatores limitantes, de consenso entre especialistas da área do empreendedorismo e microempreendedores individuais, mais influenciam na abertura e manutenção de pequenas empresas no Brasil? Foi realizada uma pesquisa quali-quanti, executada em duas fases distintas.

2 I REFERENCIAL TEÓRICO

O visionário Peter Drucker observou o que aconteceria em uma economia fomentada pelo empreendedorismo e em constante movimento em direção às inovações, cujo principal insumo seriaa informação. O trabalho específico do empreendedorismo numa empresa de negócios é fazer osnegócios de hoje serem capazes de fazer o futuro, transformando-se em um negócio diferente [...]. Empreendedorismo não é nem ciência, nem arte. É uma prática (DRUKER, 2002).

No Brasil, existem algumas figuras jurídicas, através das quais o empreendedor pode formalizar o seu negócio, com ou sem sócios. Destaca-se, aqui, no entanto, a do Microempreendedor Individual que, de acordo com o Portal do Empreendedor (2018), foi instituída através da Lei nº 128 de 19 de dezembro de 2008 (que alterou a Lei nº 123 de 14 de dezembro de 2006) e que, representa uma das formas de criação de empresas individuais.

Para Oliveira e Forte (2014), um dos principais objetivos desta Lei, foi o de tirar mais de 10 milhões de pessoas, que trabalhavam por conta própria, da informalidade. Para efeito de comparação com o MEI, o empreendedor que prefira não ter sócio pode, ainda, se formalizar como Empresário Individual – EI ou Empresário Individual de Responsabilidade Limitada – EIRELI, como verifica-se abaixo:

- EI: Assim como o MEI, o Empresário Individual também é um profissional que trabalha por conta própria, mas seu faturamento anual máximo pode chegar até a R$ 360 mil, sendo considerado ME (Microempresa), ou até 4,8 milhões, sendo EPP (Empresa de Pequeno Porte). (SEBRAE, 2018).

- EIRELI: A empresa individual de responsabilidade limitada é constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, que não será inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País. (BRASIL; 2002).

Pacobahyba (2011) explana que, em plena consonância com as recentes transformações da sociedade, proporcionadas pela tecnologia, o MEI conta com uma importante ferramenta na rede mundial de computadores (Portal do Empreendedor), a fim de obter esclarecimentos sobre os benefícios, direitos, obrigações e orientações gerais da formalização.

Dados publicados no sítio oficial, demonstram a grandeza dessa classe de

empresários, que emerge com a regulamentação do tratamento diferenciado e favorecido. Sendo assim, é possível afirmar que um dos propósitos da implantação da figura jurídica do Microempreendedor Individual é o aspecto socioeconômico, que se apresenta nos benefícios estabelecidos pela lei nº 128/2008 (FERNANDES; MACIEL; MACIEL, 2012).

No que tange aos Microempreendedores Individuais – MEI, perfil central de estudo deste trabalho, as estatísticas disponibilizadas pelo Portal do Empreendedor demonstram números consideráveis de crescimento no cadastro. Em 31 de dezembro de 2009, ano de lançamento do programa, o número de cadastros acumulados de MEI era de 0,67% (44.188 inscritos) do total de cadastros realizados até 31 de maio de 2018 (6.944.065 inscritos). Percebe-se um crescimento considerável de empresários inscritos nesta forma de empreendimento.

Nota-se, no entanto, de acordo com as estatísticas do Portal do Empreendedor (2018), que a linha de tendência de crescimento no número de registros acumulados de Microempreendedores Individuais, foi levemente desacelerada entre os anos de 2016 e 2017. De acordo levantamento de dados feito pelo SINAC – Sistema de Dados do Simples Nacional, entre os anos de 2016 e 2017, analisa-se que o maior motivo da diminuição no número de registros de MEI acumulados, foi a baixa por débitos deles com o fisco. Foram 60.043 CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) baixados por este motivo. No entanto, vale frisar, que ainda antes do final do primeiro semestre do ano de 2018, houve uma recuperação na tendência de crescimento do número de empreendedores, que se formalizaram através da Lei 128 de 2008 (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2018, *online*).

Em todos os estados da federação o motivo 'débito' foi o principal causador da exclusão do registro de microempreendedores individuais. Para o ano de 2016 e 2017, ficaram de fora apenas o Amapá e Piauí, cujo principal motivo das baixas foi a falta das inscrições estadual e municipal dos microempreendedores individuais (SINAC, 2018).

Em se tratando de peculiaridades regionais, cabe uma comparação relevante aqui: a quantidade de MEI formalizados em cada estado. De acordo com o (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2018, *online*), quando se compara o ano de 2010 (primeiro ciclo que compreendeu estatísticas dos doze meses do ano e que incluiu todos os estados da federação), com os dados 2018, os maiores destaques no crescimento da participação nacional foram São Paulo e Minas Gerais que, de acordo com dados levantados, passaram de 20,25% para 26,06% e de 9,42% para 11,55%, respectivamente. Os destaques para a diminuição na participação de MEI acumulados, são os estados da Bahia e Rio de Janeiro.

Até a data de 31 de maio de 2018, a participação da Bahia no cenário nacional de cadastros de Microempreendedores Individuais caiu de 9,59% para 5,55%, e o Rio de Janeiro registrou uma queda de 13,64% para 11,54%. Verificou-se, neste sentido, que a Bahia, local escolhido para a realização do estudo de caso desta pesquisa, saiu do 3º lugar, para o 6º lugar no *ranking* de Microempreendedores Individuais acumulados, em um período de 7 anos de 5 meses (janeiro de 2010 a maio de 2018).

A Lei 128/2008, surgiu já atenta à realidade financeira das pessoas que se enquadravam no perfil de trabalhadores informais, que produzem por conta própria, quando isentou os mesmo de uma série de impostos e demais contribuições:

> Os MEI são isentos de alguns impostos: Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa Social sobre o Lucro Líquido (PIS), Contribuição Social (COFINS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuições para entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculado ao sistema sindical e demais entidades de serviço social autônomo e demais contribuições instituídas pela União (ARRUDA, 2017).

De acordo com Souza (2017), este tratamento tributário especial se deve às caraterísticas específicas deste público.

> Em contrapartida, o Microempreendedor Individual é obrigado a pagar um valor fixo, ficando sujeito a valores simbólicos de impostos como: IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e PIS (Programa de Integração Social) (GONDIM et al 2017).

As atividades permitidas ao enquadramento no Programa Microempreendedor Individual estão contidas na Resolução nº 94 de 2011 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) e, conforme o PORTAL DO EMPREENDEDOR (2018), somam 490 CNAES (Classificação Nacional de Atividades Econômicas).

Em suma, ser um MEI traz consigo uma série de vantagens que não apenas darão visibilidade ao negócio, como também o tornará muito mais rentável e seguro. Pode-se afirmar que na condição de microempreendedor, o empregador, antes na informalidade, passará a ter existência jurídica, sendo reconhecido como tal, afinal terá CNPJ, acesso a produtos e serviços bancários como crédito, baixo custo dos tributos, além de direitos e benefícios previdenciários especiais.

Ocorre que, apesar da criação de políticas públicas, os empreendedores brasileiros ainda convivem com grandes desafios. O GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*), anos 2016 e 2017 “ouviu” especialistas a respeito das limitações enfrentadas por estes pequenos empresários. Na edição 2016, percebeu-se um detalhamento dos fatores limitantes, enquanto a edição 2017, tratou dos temas de maneira mais generalizada, contudo, abarcando todos os pontos citados na edição do ano anterior.

Verifica-se que há expressiva necessidade de fortalecimento de políticas governamentais para o empreendedorismo. O amparo, organização institucional e investimento no setor produtivo, portanto, constituem os maiores entraves à abertura e manutenção de uma empresa no Brasil:

Conforme o GEM (2016), as grandes dificuldades para os empreendedores brasileiros, para os especialistas, se concentram em torno do apoio do estado à atividade

empreendedora. De acordo com informações deste relatório, a falta de políticas públicas, o apoio financeiro e acesso à capacitações profissionais são os principais entraves identificados. Neste sentido, o governo, que é responsável pelo estabelecimento de legislações que promovam o setor produtivo é demandado constantemente nos quesitos promoção de políticas públicas e efetivas suas aplicações.

Cabe ressaltar a implantação do Microempreendedor Individual, como um esforço de programa governamental, para buscar facilitar a inclusão produtiva e social, amparada pelo estado. Ademais, para este público, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, é o parceiro oficial, no que se refere a aportes financeiros (PORTAL DO EMPREENDEDOR; 2018). Mas vale lembrar que para 45% dos especialistas, o crédito e o meio de se conseguir este crédito, devem ser mais facilitados do que o que já existe de disponível atualmente (GEM, 2016).

Características da força de trabalho e normas culturais e sociais, apresentam-se como importantes fatores para os especialistas. Estes dois fatores que foram citados, em 17,20% e 16,10% respectivamente, nas respostas, são notadamente suportes para um ambiente em que exista a disposição em se abrir e manter uma empresa e o nível de incentivos das pessoas mais próximas a quem possui este sonho no Brasil.

3 | METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, as atividades de levantamento de informações foram estruturadas em três métodos de procedimento: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa estudo de caso. A pesquisa foi descritiva e quali-qualitativa e um estudo de caso indutivo, descritivo e quali-qualitativo.

Em um primeiro momento, ocorreu uma pesquisa bibliográfica e documental que buscou contextualizar o empreendedorismo no Brasil e no mundo, a figura jurídica do MEI, bem como levantar os fatores limitantes à abertura e manutenção de uma empresa no Brasil. O método científico de abordagem nessa fase foi dedutivo, partindo-se da realidade geral, disponibilizada nos artigos científicos, relatórios técnicos, manuais e base de dados estatísticos oficiais. Nessa parte da pesquisa as variáveis estudadas foram: ‘Empreendedores e Microempreendedores Individuais’, e ‘Limitações aos Empreendedores’.

O estudo de caso foi indutivo, descritivo e quali-qualitativo com os Microempreendedores Individuais, expositores da loja Gambiarra – Espaço Criativo e Coletivo, situada na cidade de Salvador, Bahia. A pesquisa estudo de caso é definida por Gil (1990) como método que permite o estudo mais aprofundado de um ou poucos objetos que, para o autor, seria uma tarefa praticamente impossível ao utilizar-se de outros métodos.

Os métodos de coleta de dados no estudo de caso foram treinamentos *in-loco* em grupos, consultorias individuais com os microempreendedores, bem como a aplicação de questionários para delineamento de perfis, expectativas e comportamentos na condução

das empresas dos entrevistados. O questionário para o estudo de caso focou no seguinte indicador: (1) grau de importância que os MEIs dão para os fatores limitantes, pontuados pelos especialistas pesquisados pelo SEBRAE no GEM 2016. Essa ferramenta contou com uma tabela contendo os fatores limitantes, listados pelos especialistas, em linguagem menos técnica. Esta tabela foi estruturada na escala Likert.

Alexandre et. al. (2003) argumenta que são utilizadas na escala de Likert quatro ou cinco categorias ordinais como, por exemplo, 0- nada importante, 1- pouco importante, 2- importante e 3- muito importante, ou, 0- muito baixo, 1- baixo, 2- médio, 3- alto e 4- muito alto. Outra situação em que se pode utilizar essa escala, de acordo com estes autores, é o questionamento que exige respostas como 0-discordo totalmente, 1- discordo, 2- nem concordo e nem discordo, 3- concordo e 4- concordo.

Para a tabela em questão, foi utilizada a escala Likert de 5 pontos, onde 1 (não é importante), 2 (pouco importante), 3 (indiferente), 4 (importante) e 5 (muito importante). O método de abordagem nessa fase foi o indutivo, partindo-se da análise particular para a análise geral. Consideraram-se como respostas com boas notas todas aquelas em que, somados os pontos “importante” e “muito importante” superaram 50,0% das respostas para aquele item. E considerou-se pontuação baixa aquela situação em que a soma dos itens “não é importante” e “pouco importante” resultaram em mais de 50,0% das respostas daquele item.

Foram 5 (cinco) meses de encontros com os parceiros que compõe a loja. Em cada visita do autor desse Programa de Mídia à Loja objeto do estudo foram utilizados três turnos de trabalho. As respostas originadas dos encontros, observações, treinamentos, consultorias e aplicação dos questionários, que compuseram o trabalho de estudo de caso, foram, portanto, equiparadas às respostas dadas pelos especialistas no GEM 2016.

4 I RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os perfis dos entrevistados se enquadram, na maioria das respostas, nos ramos de Artesanato/Decoração de Ambientes, Moda e Alimentação. Para 17,3% o seu ramo de atividade seria Bijuterias ou Cosméticos, conforme o gráfico a seguir:

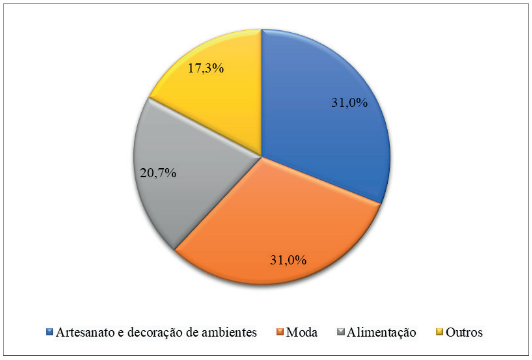


Gráfico 01 – Ramos de atividades - MEIs

Fonte: Questionários aplicados no Estudo de Caso deste projeto.

O que se pode perceber também, através dos treinamentos e rodas de conversas do estudo de caso, é que a maioria dos MEIs, sediados na loja local dessa análise, tende a exercerem atividades voltadas ao artesanato, moda e alimentação. Estes microempreendedores não possuem muito tempo de mercado. Verificou-se, no levantamento de dados, que a maioria está há menos de 2 (dois) anos exercendo a sua atividade atual como empreendedor. As informações auferidas trazem números da ordem de 29,0% dos entrevistados possuírem menos de 01 (um) ano de mercado, e 51,6%, entre 01 (um) e 2 (dois) anos.

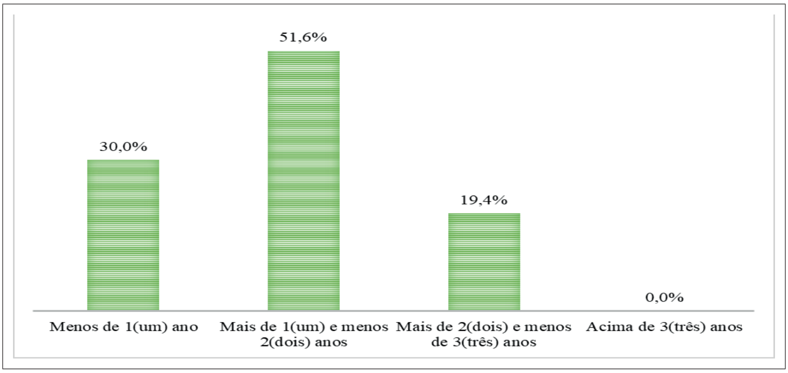


Gráfico 02 – Tempo de mercado - MEIs

Fonte: Questionários aplicados no Estudo de Caso deste projeto.

Uma informação interessante, associada a este dado, é que muitos problemas apresentados são inéditos na história profissional desses empreendedores. Ou seja, desafios comuns a empresários mais experientes estão ocorrendo justamente nessa fase

de pouco tempo de mercado dessas empresas.

A identificação do empreendedor, quanto ao seu faturamento, foi preservada a pedido deles. Contudo, a pesquisa demonstrou que a maior parte deles possuem faturamento mensal menor que R$ 3.000,00 (90,3%). Percebeu-se, também, que há uma falta de organização financeira que possa expor mais claramente a real situação de cada negócio parceiro do Gambiarra. Essa falha na gestão financeira dos negócios pode ser, em parte, resultado da pouca prática com as ferramentas de gestão por parte dos microempresários.

Conhecido o perfil dos MEIs entrevistados, cabe o cruzamento de dois dados importantes aqui. Os fatores limitantes à abertura e manutenção de empresas no Brasil, de acordo com especialistas, confrontados com a importância dada, pelos MEIs, para cada um destes fatores citados na pesquisa GEM 2016.

Conforme verificado na pesquisa, existem 17 principais fatores limitantes listados pelos especialistas, entrevistados pelo SEBRAE. Esses limitantes são considerados para todos os empreendedores, sejam nascentes ou já consolidados, por necessidade ou por oportunidade e, ainda, pequenos ou grandes. Vale salientar que, de acordo com o GEM (2016), desse quantitativo total, 3 (três) se destacam para os entrevistados. São eles: a falta de políticas públicas, voltadas aos empreendedores, pouco apoio financeiro e pouco acesso capacitações profissionais.

No que tange os Microempreendedores Individuais, os seus fatores limitantes podem ir ao encontro de muitos fatores limitantes considerados para outras classificações de empresários no Brasil. Daí a necessidade de se comparar o que pensam os MEIs em relação ao que limita à sua atividade com o que é apresentado pelo SEBRAE através do GEM.

A primeira análise a ser feita é: qual a importância dada, pelos MEIs, aos fatores limitantes delineados pelos especialistas para todos os empreendedores brasileiros? O resultado auferido no estudo de caso apresenta similaridades e divergências pontuais entre as duas pesquisas (GEM 2016 e estudo de caso desse trabalho), conforme verifica-se na tabela comparativa abaixo preenchida com os termos perguntados aos MEIs:

FATORES LIMITANTES	PORCENTAGEM DAS RESPOSTAS (%)					
	ESPECIALISTAS	NOTAS DADAS PELOS MEIs				
		1	2	3	4	5
Falta de políticas por parte do governo	**77,4**	3,2	0,0	9,7	22,6	**64,5**
Falta de apoio financeiro	**31,2**	0,0	3,2	9,7	29,0	**58,0**
Pouco acesso à educação e capacitação	**31,2**	6,4	0,0	3,2	29,0	**61,3**
Tenho disponibilidade de outras rendas	17,2	6,4	6,4	32,2	**48,4**	3,2
Não tenho o perfil de empreendedor	16,1	3,2	9,7	**61,3**	16,1	9,7
Clima econômico desfavorável	9,7	3,2	16,1	**51,6**	12,9	12,9
Não realizo pesquisas para desenvolver meus produtos	9,7	6,4	**35,5**	32,2	16,1	9,7
Não tenho acesso à infraestrutura física favorável	7,5	9,7	29,0	**38,7**	19,3	3,2
Não fui educado para ser dono de empresa	7,5	9,7	32,2	**48,4**	9,7	0,0

Os custos de contratar alguém são altos	7,5	12,9	4,9	**25,8**	16,1	3,2
Entendo pouco sobre as Leis de empresas	6,5	12,9	29,0	**35,5**	19,3	3,2
O cenário político e as instituições públicas não ajudam	6,5	9,7	**38,7**	29,0	19,3	0,0
Os custos de ter infraestrutura comercial são altos	5,4	6,4	32,2	**38,7**	16,1	6,4
Falta de Informações sobre gestão e mercado	4,3	12,9	**32,2**	29,0	16,1	6,4
Há menos atenção da sociedade para as microempresas	3,2	9,7	35,5	**38,7**	6,4	9,7
Acho que é difícil importar ou exportar	2,2	6,4	32,2	**51,6**	9,7	0,0
A corrupção atrapalha meu negócio	2,2	6,4	35,5	**38,7**	12,9	9,7

Tabela 01 – Notas para os fatores limitantes - especialistas e MEIs

Fonte: GEM 2016 e Estudo de Caso deste projeto.

De acordo com a escala Likert, nota-se uma similaridade nos três primeiros itens da tabela, ou seja, falta de políticas por parte do governo, pouco apoio financeiro e pouco acesso à educação e capacitação são os fatores limitantes mais importantes tanto para os especialistas quanto para os MEIs. Relevante também é a pontuação dada a rendas extras pelos MEIs. Para todos os outros itens percebe-se que a maior pontuação ficou entre 'não é importante', 'pouco importante' e 'indiferente'.

A falta de políticas públicas foi citada em 77,4% das repostas dos especialistas. Para os MEIs, esse item pontua também com alto valor de 87,1%, quando somadas as respostas 'importante' e 'muito importante'. O que se percebe, como um dos resultados do estudo de caso, é que apenas a legislação que possibilite uma formalização mais "benevolente" não é suficiente enquanto política pública. Outros programas que facilitem a inserção dessas pessoas, de forma competitiva no mercado, se fazem prementes de acordo com alguns depoimentos dos próprios MEIs.

Não obstante, aliada à falta de políticas públicas está a falta de apoio financeiro para os MEIs. Conforme tabulação, esse item foi considerado por 87,0%, dos entrevistados, número praticamente igual à falta de políticas públicas. Interessante notar que, para pessoas que estudam o mercado e participam ativamente do movimento de empreendedorismo, a falta de apoio financeiro não é um problema tão grande quanto à falta de apoio do estado. Nota-se na, que os especialistas pontuaram esse item em 31,2% das respostas.

Igualmente, menos importante para os especialistas, que a falta de políticas públicas direcionadas aos empreendedores, está o pouco acesso à educação e capacitações profissionais. Com a mesma participação nas respostas, divulgadas no GEM 2016, este item foi considerado por 31,2% dos pesquisados pelo SEBRAE. Já para 90,3% dos microempreendedores, participantes do estudo de caso, o pouco acesso à educação e capacitação profissionais, é importante ou muito importante. Este número supera a falta de políticas públicas, pontuada pelos próprios MEIs.

Fora os três primeiros itens analisados acima, cabe ainda um destaque em relação

às respostas dos MEIs, no que se refere a ter a disponibilidade de outras rendas. Ter outras rendas não limita tanto as atividades destinadas ao empreendimento. Para 17,2% desses observadores da área do empreendedorismo, esse item pode representar alguma barreira à abertura e manutenção de um negócio no Brasil.

Os microempreendedores, no entanto, consideram importante (48,4%) o fato de ter uma renda extra, um impeditivo para a dedicação total à atividade do negócio que alguém possua ou venha a possuir. Interessante ressaltar que, conforme levantado nas consultorias individuais, existem sim outras atividades ocorrendo em paralelo às atividades das empresas dos pesquisados. Isso tem como consequência a recorrente reclamação da falta de tempo para tocar o negócio.

5 I CONCLUSÃO

Percebeu-se que, tão logo surgisse a Lei nº 128 de 2008, que instituiu a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), o número de registros de empresas nessa categoria cresceu de forma exponencial. Apesar das imensas oscilações da economia durante esses anos, o Programa MEI tem se demonstrado um sucesso. As baixas ocorridas não foram tão significativas a ponto de desabonar o Programa Microempreendedorismo Individual.

Apesar dos especialistas indicarem vários fatores limitantes ao empreendedor brasileiro, vale destacar os 3 (três) mais indicados: pouca política governamental, falta de apoio financeiro, pouco acesso a educação e capacitação. Percebe-se que é de concordância entre quem estuda o mercado e quem faz o mercado o fato de que existem, ainda, poucas políticas públicas efetivadas no que se refere ao empreendedorismo. Mesmo que já haja um arcabouço considerável de regulamentações, na prática essa legislação ainda tem muito que avançar para que os empreendedores, principalmente os menores, possam se tornar verdadeiramente competitivos no mercado.

Outra questão a ser considerada é o fato que de que, para os especialistas da área de empreendedorismo, a falta de apoio financeiro não seja um impeditivo tão contundente quanto à falta de políticas públicas. Já para os empreendedores, essa falta de recursos financeiros é tão problemática para seus negócios quanto à falta de políticas públicas.

O mesmo acontece quanto à opinião sobre o fator capacitação profissional. Para os empreendedores existe um pouco acesso à capacitações profissionais e já para os especialistas, apesar de ser considerado um fato relevante, não é tão gritante quanto à falta de políticas públicas.

Fica patente que, para pessoas que estudam empreendedorismo, o grande entrave está concentrado na criação e aplicação de políticas públicas para o pequeno empresário. Já para quem pratica o empreendedorismo, abrindo e mantendo empresas no Brasil, os fatores limitantes se expandem. É notório como a legislação brasileira tem evoluído

em se tratando de regulamentações para a atividade produtiva do empreendedor, mas é visível, também, que muito ainda precisa ser feito para que as políticas públicas possam favorecer aos que possuem menos recursos e formação profissional. Soma-se a este item a necessidade de se aplicar a legislação, bem como fiscalizar e avaliar os seus impactos nestes pequenos negócios.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao apoio financeiro da Pro-reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPGI) do Instituto Federal da Bahia (IFBA)

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, João Waliandre Carneiro; ANDRADE; Dalton Francisco; VASCONCELOS; Alan pereira de; ARAÚJO, Ana Maria Souza de; BATISTA, Maria Jacqueline. **Análise do número de categorias da Likert aplicada à gestão pela qualidade total através da teoria da resposta ao item**. In: XXIII Encontro Nac. de Eng. de Produção - Ouro Preto, MG, Brasil, 21 a 24 de out de 2003.

ARRUDA, Valdivanda Carneiro. **Da Informalidade ao Microempreendedor Individual (MEI)**: Uma revisão sistemática. 2017.31 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2017.

BRASIL. **Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Cartilha**: Propriedade Intelectual para Micro e Pequenas Empresas. SEBRAE: Brasília, 2017.

DRUCKER, Peter F. **O melhor de Peter Drucker**. Obra completa. São Paulo: Nobel, 2002.

FERNANDES, Jean Carlos; MACIEL, Luciana Botelho; MACIEL, Henrique Matheus Mariani. **Microempreendedor Individual (MEI):** vantagens e desvantagens do novo sistema. 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GODIN, Mireille D.; ROSA, Maycon P.; PIMENTA, Márcio M. Crise versus Empreendedorismo: Microempreendedor Individual (MEI) como Alternativa para o Desemprego na Região Petrolífera da Bacia de Campos e Regiões Circunvizinhas. **Revista Pensar Contábil**: Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro, 2017.

GEM – *Global Entrepreneurship Monitor*. **Empreendedorismo no Brasil**. Curitiba: IBQP, 2016.

______. **Relatório Executivo**. Curitiba: IBQP, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

OECD/Eurostat (2018), Oslo Manual 2018: **Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**. 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg.

OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Microempreendedor individual: Fatores da informalidade. **Revista científica da Escola de Gestão e Negócios Connexio**, v.4, ano 4, p.27-42, jun., 2014.

SEBRAE. Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas - **Perfil do Microempreendedor Individual** - 2015. Brasília-DF, 2016.

PACOBAHYBA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro. **O microempreendedor Individual como Expressão da Extra fiscalidade no Direito Tributário Nacional**. 2011. 105f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)-Universidade de Fortaleza. Fortaleza: UNIFOR, 2011.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Legislação**. Disponível em: http://www.portaldoempreendedor.gov.br/legislacao .

SOUZA, Liana Maria Machado de. **A política tributária do microempreendedor individual (MEI) como política pública de inclusão social e previdenciária.** 2017. 142fs. Dissertação (Mestrado profissional). Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados. Fortaleza, 2017.

CAPÍTULO 24

ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE FATORES DA INTENÇÃO EMPREENDEDORA SUSTENTÁVEL DE ESTUDANTES AMAZONENSES

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 18/12/2020

Aristides da Rocha Oliveira Junior
Departamento de Administração, Faculdade de Estudos Sociais / Universidade Federal do Amazonas (FES/UFAM); Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas / Universidade de Fortaleza (PPGA/UNIFOR).
Manaus / Amazonas.
http://lattes.cnpq.br/2833479384717974

Francisco Assis Barros de Oliveira
Escola Superior de Tecnologia / Universidade do Estado do Amazonas (EST/UEA); Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas / Universidade de Fortaleza (PPGA/UNIFOR).
Manaus / Amazonas.
http://lattes.cnpq.br/8398413193678389

Roderick Cabral Castello Branco
Escola Superior de Ciências Sociais / Universidade do Estado do Amazonas (ESO/UEA); Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas / Universidade de Fortaleza (PPGA/UNIFOR)
Manaus / Amazonas.
http://lattes.cnpq.br/5235226070352668

Maria Stela de Vasconcellos Nunes de Mello
Instituto Federal do Amazonas (IFAM); Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas / Universidade de Fortaleza (PPGA/UNIFOR)
Manaus / Amazonas.
http://lates.cnpq.br/2805649897134729

Afrânio de Amorim Francisco Soares Filho
Departamento de Administração, Faculdade de Estudos Sociais / Universidade Federal do Amazonas (FES/UFAM).
Manaus / Amazonas.
http://lattes.cnpq.br/1152471735404040

RESUMO: O objetivo do presente artigo foi o de analisar, com base na Teoria do Comportamento Planejado (AJZEN, 1991), possíveis relacionamentos entre os construtos intenção empreendedora (IE), orientação para a sustentabilidade (OS) e percepção sobre empreender na Amazônia (EA) junto a estudantes universitários. A revisão de literatura focalizou a intenção empreendedora e a sustentabilidade. A metodologia contemplou adaptação de questionários já validados em pesquisas anteriores (e.g., o EIQ de LINÃN e CHEN, 2009), gerando um instrumento de coleta próprio denominado *Sustainable Entrepreneurial Intention Questionnaire* - SEIQ, sua aplicação em *survey* com amostra de 409 estudantes de cursos de engenharias e demais tecnologias das instituições de ensino superior públicas atuantes em Manaus-AM (Universidade Federal do Amazonas, Universidade do Estado do Amazonas e Instituto Federal do Amazonas), tratamento de dados por meio de estatísticas descritivas e análise fatorial exploratória (AFE). O modelo fatorial resultante revelou a existência de 10 (dez) fatores latentes, a importância do construto orientação sustentável (social e ambiental) na intenção empreendedora dos estudantes - validando estudos anteriores (e.g.,

KUCKERTZ e WAGNER, 2010, e KOE e MAJID, 2014), bem como um construto *context specific* (“Empreender na Amazônia”).
PALAVRAS - CHAVE: Empreendedorismo sustentável; intenção empreendedora de estudantes universitários; Teoria do Comportamento Planejado – TCP; empreendedorismo na Amazônia; *Sustainable Entrepreneurial Intentions Questionnaire* – SEIQ.

EXPLORATORY FACTOR ANALYSIS OF SUSTAINABLE ENTREPRENEURIAL INTENTION OF STUDENTS FROM AMAZONAS STATE (BRAZIL)

ABSTRACT: The goal of this paper was to analyze, based on the Theory of Planned Behavior (AJZEN, 1991), possible relationships between the constructs entrepreneurial intention (IE), orientation for sustainability (OS) and perception about entrepreneurship in the Amazon (EA) with university students. The literature review focused on entrepreneurial intent and sustainability. The methodology included adaptation of questionnaires already validated in previous research (e.g. the EIQ of LINÃN and CHEN, 2009), generating a collection tool called Sustainable Entrepreneurial Intention Questionnaire - SEIQ, its application in a survey with a sample of 409 students from engineering and other technologies of public higher education institutions operating in Manaus-AM (Federal University of Amazonas, State University of Amazonas and Federal Institute of Amazonas), data treatment using descriptive statistics and exploratory factor analysis (AFE). The resulting factorial model revealed the existence of 10 (ten) latent factors, the importance of the sustainable orientation construct (social and environmental) in the entrepreneurial intention of students - validating previous studies (e.g. KUCKERTZ and WAGNER, 2010, and KOE and MAJID, 2014), as well as a context specific construct (“Empreender na Amazônia”).
KEYWORDS: Sustainable entrepreneurship; University students´ entrepreneurial intention; Theory of Planned Behavior - TPB; entrepreneurship in the Amazon; Sustainable Entrepreneurial Intentions Questionnaire – SEIQ.

1 I INTRODUÇÃO

A sustentabilidade tem se consolidado como importante vetor de pesquisa no campo do empreendedorismo e a literatura analisa o fenômeno sob várias óticas: reflexões conceituais (GAST, GUNDOLF e CESINGER, 2017; COHEN e WINN, 2007), modelos de análise sobre seus componentes e ativadores (SCHALTEGGER, 2002), investigação de casos empíricos em contextos nacionais diversos para detectar padrões e especificidades institucionais, culturais, políticas e sociais (SOLTYSIK, URBANIEC e WOJNAROWSKA, 2019; URBANIEC, 2018; O´NEILL, HERSHAUER e GOLDEN, 2009), e avaliação da relevância da *orientação para a sustentabilidade na intenção empreendedora* - IE (LIÑÁN e FAYOLLE, 2015).

Ainda são poucos os trabalhos nessa última linha de investigação, mas já se observa esforço internacional de pesquisa em seu favor, privilegiando como sujeitos focais estudantes universitários (e.g., KUKCERTZ e WAGNER, 2010; PAIVA et al, 2018; NURINGSIH et al,

2019) e micro, pequenas e médias empresas (MPEs) nos estágios iniciais de seu ciclo de vida (KOE e MAJID, 2014). No enfoque teórico de Psicologia Social mais comumente utilizado nestes trabalhos, a Teoria do Comportamento Planejado (*Theory of Planned Behavior* - TPB) (AJZEN, 1991), a IE é compreendida como o conjunto de fatores (atitudes frente à conduta, normas sociais subjetivas e controle do comportamento percebido) que desencadeia e orienta o impulso de empreender por parte do indivíduo (LIÑÁN e CHEN, 2009; LIÑÁN e FAYOLLE, 2015). Enquanto construto, tem sido mensurada através do *Entrepreneurial Intentions Questionnaire* – EIQ (LIÑÁN e CHEN, 2009) ou de versões modificadas/adaptadas desse instrumento e de parte de suas escalas de mensuração.

O presente estudo investigou fatores subjacentes aos construtos "intenção empreendedora", "orientação para a sustentabilidade" (lente da *Triple Bottom Line* – TBL, i.e., nos vetores econômico, social e ambiental) (KUCKERTZ e WAGNER, 2010; WAGNER e KUCKERTZ, 2009; ELKINGTON, 1997) e "empreender na Amazônia", medidos por meio de uma adaptação do EIQ, intitulada de *Sustainable Entrepreneurial Intentions Questionnaire* - SEIQ, com base em revisão compreensiva da literatura disponível. Este instrumento foi aplicado com amostra de estudantes de graduação em tecnologias e engenharias de três instituições de ensino superior (IES) públicas do Estado do Amazonas (Universidade Federal do Amazonas - UFAM, Universidade do Estado do Amazonas – UEA e Instituto Federal do Amazonas – IFAM). Os dados foram sujeitos a análise fatorial exploratória, para gerar um modelo sujeito a futura análise confirmatória.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Empreendedorismo sustentável

Os primeiros trabalhos sobre o empreendedorismo sustentável, nos anos 1990-2000, salientaram o *ecoempreendedorismo* (*ecopreneurship*) e a figura do capitalista "verde", cujas iniciativas geram retornos econômico-financeiros endereçando objetivos como mitigação de impactos ambientais e preservação de ecossistemas (PASTAKIA, 1998; KEOGH e POLONSKY, 1998; ISAAK, 1998; SCHALTEGGER, 2002; LINNANEN, 2002; SCHAPER, 2016). Nesse viés, Gast, Gundolf e Cesinger (2017, p. 46) definem o empreendedorismo sustentável como *"o processo de identificar, avaliar e aproveitar oportunidades empresariais que minimizem o impacto do empreendimento no ambiente natural e, portanto, cria benefícios para a sociedade como um todo e para as comunidades locais"*, enfatizando a ótica ambiental, não a social.

Outra linha, desde a primeira década deste século, se debruçou sobre o empreendedorismo social, discutindo seu conceito e significância (ROPER e CHENEY, 2005; MAIR e MARTÍ, 2006), tipologias de empreendedores sociais (ZAHRA *et al*, 2009), o comportamento do empreendedor social (EBRASHI, 2013), o modo como empreendimentos sociais viabilizam acesso a produtos, serviços e renda a grupos demográficos localizados

na base da pirâmide (AULT, 2016), as características das "empresas sociais" (*social enterprises*) de caráter não-lucrativo e não-governamental (RAHDARI, SEPASI e MORADI, 2016; MOSHER-WILLIAMS, 2006), bem como analisa a intersecção entre os empreendedorismos "verde" e social (MAIR, ROBINSON e HOCKERTS, 2006).

Em quaisquer das vertentes citadas, o empreendedorismo sustentável focaliza o empreendedor, indivíduo que, sob dados contextos institucionais, ambientais, econômicos, tecnológicos, culturais, políticos (SCHAPER, 2016) e percebendo a existência de falhas de mercado (COHEN e WINN, 2007), se motiva a empreender negócios, projetos ou atividades que melhoram o relacionamento *sociedade-ambiente* (VEIGA, 2014; MACHADO e FENZL, 2000). Seu *modus operandi* é símile ao dos demais empreendedores, pois reconhecem oportunidades, desenvolvem modelos de negócio e mobilizam recursos (humanos, financeiros, materiais) para implementá-los (SCHAPER, 2016). Aprofundar o conhecimento sobre os fatores que orientam a intenção empreendedora sustentável é basilar à compreensão do empreendedorismo sustentável.

2.2 Intenção empreendedora

A *intenção* tem sido considerada na Psicologia Social Cognitiva como o melhor preditor comportamental na tomada de decisões estruturadas, como planejamento, estratégia e decisão de empreender (AJZEN, 1991; KRUEGER, REILLY e CASRUD, 2000). Do seu diálogo teórico com o Empreendedorismo emerge a noção de *intenção empreendedora* (IE): um esforço voluntário, consciente e individual em iniciar um novo empreendimento/projeto/atividade (LIÑÁN e CHEN, 2009), com ou sem fins lucrativos, incluindo o empreendedorismo social (MOSHER-WILLIAMS, 2006).

A IE é estudada por modelos teóricos já testados empiricamente, normalmente abordando três variáveis mediadoras: o *desejo* (as motivações primárias para empreender), as *normas sociais* (que sancionam o que são intenções e condutas empreendedoras socialmente válidas) e a *viabilidade* (a percepção sobre a capacidade real de implantar o empreendimento) (SOUZA, 2015; KRUEGER, REILLY e CASRUD, 2000). Dos dezenove *frameworks* mapeados por Souza (2015) e Black (2012), os mais utilizados e influentes são o modelo do Evento Empreendedor (*Entrepreneurial Event* - EE) de Shapero e Sokol (1982) e a Teoria do Comportamento Planejado (*Theory of Planned Behavior* - TPB) de Ajzen (1991). A EE argumenta que as intenções empreendedoras dependem da percepção de desejo pessoal, viabilidade e propensão a agir.

A TPB almeja prever e explicar o comportamento humano em situações específicas onde ocorrem processos de autorregulação cognitiva do indivíduo (AJZEN, 1991; BANDURA, 1991). O indivíduo, imerso em situações nas quais possui controle volitivo (é capaz de escolher, de tomar decisões), agirá baseado em intenções dependentes de três grupos de fatores motivacionais, antecedentes à formação da intenção mesma e preditores do comportamento a ela posterior (AJZEN, 1991): 1. *Atitudes em direção ao comportamento*:

Desejo primário de empreender, baseado em um conjunto de valores, crenças, princípios pessoais, que permitem avaliar positiva ou negativamente essa conduta e o momento adequado para sua adoção. 2. *Normas sociais subjetivas*: Pressão exercida pelas normas sociais (instituições), como crenças, normas, regras formais e informais, internalizadas pelo empreendedor e que o induzem a legitimar ou não a conduta de empreender; apesar da TPB ser um construto baseado no indivíduo, há uma literatura da Teoria Institucional que demonstra a importância explanatória do contexto institucional, internalizado pelo indivíduo em seu acervo de conhecimentos tácitos e explícitos, na motivação empreendedora (WELTER, 2011; WELTER e SMALLBONE, 2011). 3. *Controle comportamental percebido*: Percepção do sujeito sobre sua efetiva capacidade de desempenhar o comportamento e atingir os resultados almejados, dependendo da disponibilidade de recursos e oportunidades viabilizadores; deriva do conceito de *autoeficácia* de Bandura (1977, 1982), percepção que influencia nas escolhas de ações, na preparação, no grau de esforço empreendido, nos padrões de pensamento e nas emoções associados ao resultado esperado pelo agente (AJZEN, 1991; BANDURA, 1982, 1991). A interação mútua entre os três antecedentes (atitudes, normas e controle percebido) forma a intenção e permite prever o comportamento dela decorrente.

A IE é mensurada por instrumentos de Psicometria (SOUZA, 2015; BLACK, 2012), como o *Entrepreneurial Intentions Questionnaire* (EIQ). Desenvolvido e testado por Liñán e Chen (2009), integra EE e TPB na construção e posterior aperfeiçoamento de uma métrica de mensuração da IE (LIÑÁN, URBANO e GUERRERO, 2011). Vantagens do EIQ como métrica da IE (LIÑÁN e CHEN, 2009): a) Como *framework* (vide Figura 01), complementa o modelo da TPB, ao incorporar o Capital Humano e Outras Variáveis Demográficas como antecedentes aos três preditores (atitudes, normas e controle percebido); b) reconhece a existência de relações estruturais entre as variáveis que integram os preditores da IE, validando o uso de técnicas estatísticas como modelagem de equações estruturais (SEM), ao invés de análises de regressão linear multivariadas, padrão nos estudos anteriores; e c) mede a IE em diversos contextos culturais, comprovado por trabalhos empíricos de replicação e validação em países como Espanha (LIÑÁN e CHEN, 2009; LIÑÁN, URBANO e GUERRERO, 2011), Taiwan (LIÑÁN e CHEN, 2009), Malásia (PAPZAN, AFSHARZADE e MORADI, 2013), Brasil (SOUZA, 2015), Portugal (COSTA e MARES, 2016; FINISTERRA DO PAÇO *et al*, 2011), Austrália (LEE-ROSS, 2017) e Colômbia (LAGUÍA *et al*, 2017).

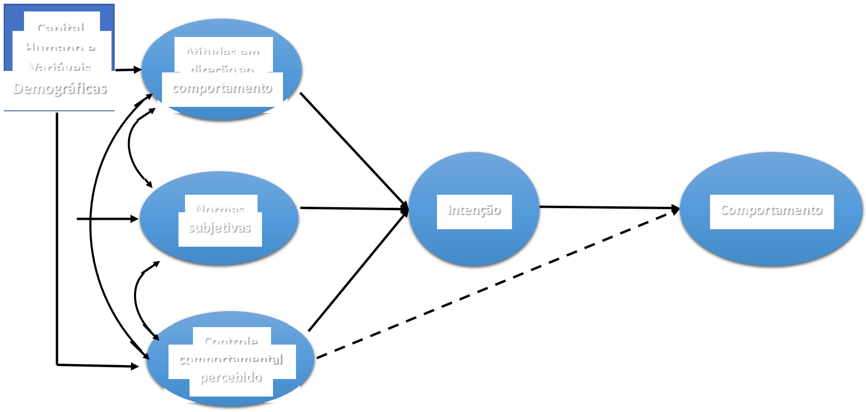


Figura 01 – Modelo teórico de intenção empreendedora

Fonte: Traduzido de Liñán e Chen (2009)

2.3 Intenção empreendedora sustentável na Amazônia

A IE depende do modo como o sujeito internaliza e modula, cognitivamente, os fatores ligados à sua trajetória pessoal pregressa (familiar, societal, educacional e profissional) e ao contexto em que se encontra imerso (histórico, cultural, institucional, econômico etc.). É nessa internalização de informações, conhecimentos, valores, princípios e crenças, que a presença e intensidade da *orientação para a sustentabilidade* na IE ou *intenção empreendedora sustentável* – IES se apresenta como variável explanatória relevante (WAGNER e KUKCERTZ, 2009; KUCKERTZ e WAGNER, 2010; NURINGSIH *et al*, 2018; KOE e MAJID, 2014).

A IES consiste nos antecedentes motivacionais que instigam o empreendedor a: (a) reconhecer oportunidades de negócios vinculados a soluções socioambientais (novos materiais recicláveis ou biodegradáveis, coleta e tratamento de resíduos, produção de energia limpa, inclusão econômica de pessoas em situação de vulnerabilidade social etc.) que o mercado até aquele momento falhava em prover (COHEN e WINN, 2007; DEAN e McMULLEN, 2007); (b) empreender melhorias no âmbito interno das operações produtivas, logística e gestão da cadeia de suprimentos da organização em que trabalha (SEURING e MÜLLER, 2008); e/ou (c) criar novas empresas ou modelos de negócio em firmas existentes, pautados em inovações socioambientais (NEUTZLING *et al*, 2018) e parâmetros éticos e de responsabilidade social significativos (BOWEN, 2013).

A IES tem sido pesquisada dentre estudantes universitários de países desenvolvidos (KUCKERTZ e WAGNER, 2010; WAGNER e KUKCERTZ, 2009) e em desenvolvimento (SILVEIRA, NASCIMENTO e RIBOLDI, 2018; PAIVA *et al*, 2018; NURINGSIH *et al*, 2018; ABINA, OYENIRAM e ONIKOSI-ALLYU, 2015), bem como dentre gestores/proprietários de empresas de micro, pequeno e médio portes (KOE e MAJID, 2014). Essa mesma literatura

também investiga os fatores de mediação relacional entre a orientação sustentável e a intenção empreendedora. Pesquisando estudantes de cursos de exatas, tecnológicos e de engenharias de universidades alemãs e francesas, Wagner e Kuckertz (2009) e Kuckertz e Wagner (2010) descobriram que a orientação sustentável influencia significativamente a IE de graduandos, mas não a de ex-alunos dessas mesmas universidades, por causa da *experiência em negócios* já acumulada por este grupo: agora profissionais mais capacitados a empreender, avaliam as oportunidades de negócios sustentáveis com muito mais rigor, priorizando a dimensão econômica em detrimento das dimensões social e ambiental.

Abina, Oyeniram e Onikosi-Allyu (2015) relatam a preponderância dos construtos *autoeficácia* (percepção sobre a própria capacidade de empreender, dados os recursos disponíveis), *preocupação ambiental* (percepção sobre impactos ambientais do empreendimento e as possibilidades de mitigação), *suporte percebido* (percepção sobre mecanismos institucionais, privados ou públicos, de apoio ao empreendedor) e *barreiras percebidas* (percepção sobre obstáculos institucionais e/ou econômicos à ação empreendedora) na IES de estudantes universitários nigerianos. Seus achados também sugerem a irrelevância dos fatores *experiência em negócios* e *educação empreendedora* na IES dos estudantes, confirmando os achados de Wagner e Kuckertz (2009) e Kuckertz e Wagner (2010) e mostrando que a capacitação prévia dos estudantes em empreendedorismo é irrelevante para orientar sua respectiva IE e que a experiência somente é relevante na futuros da trajetória profissional dos ex-estudantes (estágios, empregos e iniciativas empreendedoras).

Em pesquisa conduzida com MPEs da Malásia, Koe e Majid (2014) descobriram que três fatores socioculturais mostraram relevância na IE dos proprietários: (1) *orientação sustentável* - OS, construto oriundo da Cultura Organizacional (e.g., Hofstede, Trompenaars) e que implica na visão normativa sobre a relação harmônica Homem-Natureza na produção econômica; (2) *orientação temporal* - OT, também originário da Cultura Organizacional e significando a correlação forte entre a perspectiva de longo prazo encontrada na amostra de gestores e os desafios de implementar produtos, processos e modelos de negócio mais sustentáveis; e (3) *normas sociais* - NS, construto extraído da TPB e do EIQ de Liñán e Chen (2009), que dizem respeito ao conjunto de estímulos e pressões advindas do meio social (família, amigos, redes relacionais profissionais etc.).

3 | METODOLOGIA

3.1 Delineamento da pesquisa e coleta de dados

As estratégias da pesquisa envolveram: (a) Revisão compreensiva de literatura para produção do *framework* sobre Intenção Empreendedora Sustentável - IES dos alunos de graduação; e (b) realização de um *survey* com questionário próprio, doravante denominado de *Sustainable Entrepreneurial Intention Questionaire* - SEIQ, adaptado do EIQ (LIÑÁN e

CHEN, 2009; LIÑÁN, URBANO e GUERRERO, 2011; SOUZA, 2015) e das pesquisas de Silveira, Nascimento e Riboldi (2018), Abina, Oyeniram e Onikosi-Allyu (2015) e de Koe e Majid (2014). O SEIQ possui 59 questões, sendo 51 em escala Likert de 07 pontos (01 – “Discordo Totalmente” e 07 – “Concordo totalmente”), e se estrutura em cinco partes: (1) Dados pessoais e características socioeconômicas; (2) atitudes e pensamentos sobre o empreendedorismo; (3) intenção empreendedora sustentável (social e ambiental); (4) percepções sobre o empreendedorismo na Amazônia; e (5) informações de contato do respondente (facultativo, para uso em futuros estudos longitudinais).

Os sujeitos focais do *survey* foram estudantes universitários matriculados em todos os períodos letivos de cursos de tecnologias e engenharias da UFAM, da UEA e do IFAM, nos *campi* localizados na capital Manaus. Realizou-se um teste-piloto do SEIQ com dez alunos de engenharia de produção da UEA. A clareza e compreensão textual do instrumento foram avaliadas como elevadas pelos alunos, não sendo necessária qualquer correção no mesmo. Também se mediu o tempo de resposta no grupo de alunos, apurando-se as seguintes medidas: tempo mínimo de resposta 07 (sete) minutos, tempo máximo de 14 (catorze) minutos e tempo médio de 10 (dez) minutos e meio. A seguir, foram obtidos com as coordenações e chefias de departamento acadêmicos das três IES envolvidas nesse recorte, a quantidade total de alunos das engenharias, matriculados e efetivamente cursando (exclusos os alunos com matrículas trancadas ou canceladas), totalizando uma população de 4.721 alunos. A amostra foi calculada de acordo com os procedimentos recomendados por Levine, Berenson e Stephan (2000), considerando os seguintes parâmetros estatísticos: população com desvio-padrão da média e proporção estimados em 50% cada um (quando não se conhece ambos os parâmetros populacionais), nível de confiança de 95% e erro amostral tolerável de 5%. A amostragem, tanto pela proporção populacional quanto pela média, retornou o mesmo tamanho total de 385 estudantes a serem pesquisados. Considerando uma taxa preliminar de não-respostas de 5%, elevou-se a 409 o número de questionários para os estudantes das três IES, sendo 201 na UFAM (49,1% do total), 176 na UEA (43,0%) e 32 do IFAM (7,9%), seguindo proporções similares à distribuição da população nas três instituições.

A aplicação dos questionários foi presencial, durante sete dias, distribuindo-se os pesquisadores nas sedes das faculdades e escolas nos turnos matutino, vespertino e noturno, e contou com o apoio dos chefes dos departamentos e coordenadores dos cursos-alvo, divulgando a realização do *survey* entre os alunos nas salas de aula e conscientizando sobre a importância de responder à pesquisa. Os questionários foram aplicados, recolhidos, conferidos e agrupados por IES e unidade acadêmica. A taxa de resposta aos questionários foi de 100%, não ocorrendo *missing values* em nenhuma das categorias investigadas.

3.2 Tratamento dos dados e modelagem

Construiu-se planilha de tabulação dos dados, em ambiente Microsoft Excel®,

conforme a estrutura das variáveis, tanto aquelas referentes à parte (1) do SEIQ, que cobre a caracterização pessoal e socioeconômica do respondente (idade, sexo, grau instrucional, renda etc.), quanto às 51 variáveis da escala de mensuração presentes nas partes (2), (3) e (4) do instrumento. A planilha com os dados já tabulados foi exportada para o ambiente do IBM SPSS®, ed. 23, através do qual foram produzidas as estatísticas descritivas (médias, desvios-padrão etc.), a validação estatística (Alfa de Cronbach) e uma Análise Fatorial Exploratória (AFE).

A AFE, orientada pelos dados coletados (*data-driven*), identifica fatores latentes que reduzem o número de variáveis em uma escala de mensuração e permitem a elaboração de um modelo teórico sujeito a análise confirmatória (HAIR Jr. *et al*, 2009). O primeiro passo foi a validação da escala de mensuração do SEIQ, por meio do coeficiente Alfa de Cronbach, o qual revelou a ocorrência de uma elevada correlação média ($\alpha = 0,861$) entre as respostas dadas às 51 variáveis componentes da escala de mensuração do questionário, traduzindo um grau aceitável de confiabilidade do referido instrumento de coleta.

Os dados foram submetidos aos testes Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de esfericidade de Bartlett, para avaliar se o conjunto de dados é adequado à realização de uma análise fatorial. Os testes retornaram valores respectivos de 0,882 para o KMO e 10.607,89 ($p < 0,001$) para a esfericidade, ratificando a confiabilidade e significância da AFE (HAIR Jr. et al, 2009).

A seguir, extraiu-se os fatores por meio da rotação Varimax (convergente em 10 interações) e suprimiu-se os coeficientes inferiores a 0,50, em razão do grande número de variáveis e dados, facilitando a visualização e interpretação. O SPSS retornou 11 (onze) fatores na primeira extração, com variância total explicada de 63,7%. Porém, duas situações foram detectadas: (1) na tabela de comunalidades (grau de correlação entre os fatores e as variáveis individuais da escala), as variáveis A09 (“Tenho sérias dúvidas em algum dia começar um negócio próprio.”) e B07 (“Não sou propenso a seguir questões que não sejam sociais”) exibiram, respectivamente, graus de 0,38 e 0,43, indicando suas especificidades e inadequação ao modelo fatorial; e (2) na matriz de componentes rotacionados pelo algoritmo Varimax, a variável A09 não apresentou carga fatorial para quaisquer dos fatores extraídos e as variáveis A04, A05, A09, A14 e B01 apresentaram cargas fatoriais muito próximas para mais de um fator, implicando na divisão de seus respectivas capacidades explicativas relacionadas aos fatores. O recomendável, nestas situações, é a eliminação dessas variáveis problemáticas e a realização de nova rodada de AFE.

Na segunda rodada da AFE, sem a presença das variáveis supracitadas ($n = 45$ variáveis), o Alfa de Cronbach permaneceu com o valor de 0,861, o KMO se situou em 0,877 e a esfericidade de Bartlett ficou em 9.161,55 ($p < 0,001$). Na extração dos fatores pela rotação Varimax, nos mesmos parâmetros de antes, emergiram 10 (dez) fatores explicando 64,5% da variância total, e a variável A16 (“Seria muito difícil para eu desenvolver uma ideia de um novo negócio”) revelou grau de comunalidade de 0,37. Por isso, procedeu-se

a uma terceira rodada de AFE, excluindo-se a A16 (n = 44 variáveis), na qual o Alfa de Cronbach se elevou para 0,867, o KMO se situou em 0,878 e a esfericidade de Bartlett ficou em 9.059,15 ($p < 0{,}001$). Na extração dos fatores pela rotação Varimax, com os mesmos parâmetros, os 10 fatores foram mantidos, mas agora explicando 65,52% da variância total. A terceira rodada foi a definitiva.

Os resultados da AFE foram confrontados com os achados da literatura consultada, permitindo que os fatores e suas variáveis componentes fossem analisados para fins de rotulagem e modelagem fatorial.

4 I RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Caracterização descritiva da amostra e validação estatística

O perfil da amostra de estudantes pesquisados foi o seguinte: 63,1% foram do sexo masculino, 61,6% com idades entre 18 e 21 anos, 92,4% solteiros e 64,1% sem emprego formal ou atividade econômica própria. Na identificação do curso de graduação, ocorreu taxa de não-respostas da ordem de 41,1%, mas os cursos mais frequentes foram os de tecnologias de base eletroeletrônica/mecânica (engenharia da computação, engenharia de controle e automação, engenharia elétrica nas modalidades de eletrônica, eletrotécnica e de telecomunicações, além de engenharia mecânica, com 14,4% do total de respondentes), seguidos da engenharia civil (11,7% do total da amostra), das agro e biotecnologias - engenharia agronômica, engenharia de alimentos, engenharia de pesca, engenharia florestal e zootecnia (11,0%) e da engenharia de produção (7,8%).

Em termos de possíveis antecedentes sociais da IE dos estudantes, a maioria (51,3%) declarou não vir de famílias que tivessem empreendido antes ou no momento atual; da parcela com familiares respondendo por algum empreendimento, 26,2% informou tratar-se de pai e/ou mãe e 14,9% revelou terem tios(as) ou avós empreendedores; primos e irmãos representaram porção desprezível. Sobre o setor de atividade econômica desses empreendimentos familiares, a taxa de não resposta a esse item foi bastante elevada (61,4%) e os 38,6% que responderam revelaram concentração majoritária dos empreendimentos em comércio e serviços. Dentre as atividades anteriores ligadas ao empreendedorismo, o destaque foi a participação em eventos (congressos, seminários, *workshops*, palestras etc.), com 63,3% das respostas, seguidos de longe pela condição de discente em disciplina específica de empreendedorismo ministrada em curso superior (23%) e pela participação em organizações orientadas à vivência do empreendedorismo (empresas-júnior, *startups*) ou de apoio ao empreendedorismo (centros de empreendedorismo, incubadoras e aceleradoras de negócios), com 18,6%. A participação em cursos de curta duração sobre empreendedorismo (ex: Empretec, Bota pra Fazer etc.) apareceu com 16,9% das opções. Finalmente, 20,3% dos interrogados afirmaram não terem participado de qualquer atividade vinculada ao empreendedorismo.

4.2 Análise fatorial exploratória

No Quadro 01, são apresentados os fatores identificados e suas variáveis componentes (em código e frase). No Quadro 02, estão indicados os percentuais de variância explicada, por fator e cumulativa.

FATORES	VARIÁVEIS DO SEIQ	
	Código	**Questão formulada**
1. Comportamento empreendedor - CE	A02	Uma carreira como empreendedor não é atraente para mim.
	A06	Farei todo o esforço necessário para iniciar e manter meu próprio negócio.
	A10	Se eu tivesse oportunidade e recursos, eu adoraria começar um novo negócio próprio.
	A12	Diante de várias opções, preferiria qualquer coisa, exceto começar um negócio próprio.
	A13	Estou determinado a criar um negócio inovador no futuro.
	A15	Ser um empreendedor me traria grande satisfação.
	A17	Meu objetivo profissional é ser um empreendedor.
	A18	Ser um empreendedor implica mais em vantagens do que em desvantagens para mim.
	A19	Tenho muita pouca vontade de começar um negócio algum dia.
2. Empreendedorismo Social – ES	B02	Sou capaz de criar uma clara visão social.
	B03	Estou fortemente comprometido com uma visão social.
	B04	Tenho posição voltada para questões sociais.
	B05	Estou determinado a satisfazer uma necessidade social.
	B06	Estou determinado a ser um agente de mudança social.
	B08	Tenho forte motivação para defender uma necessidade social.
3. Inovação Sustentável na Amazônia - ISA	B10	Estou determinado a desenvolver tecnologias e inovações ambientalmente sustentáveis em minha profissão.
	B11	Considero muito relevante a responsabilidade ambiental das empresas, através de produtos, processos e práticas.
	B12	Sinto-me capaz de criar, agora ou no futuro, tecnologias e inovações ambientalmente sustentáveis.
	C01	Estou determinado a promover, por meio de inovações e tecnologias ambientalmente sustentáveis, o desenvolvimento sustentável da Amazônia.
	C02	Considero muito relevante minha área de formação para o desenvolvimento de inovações e tecnologias ambientalmente sustentáveis na Amazônia.
4. Orientação Socioambiental da Intenção Empreendedora – OSIE	B13	Se eu pudesse escolher, preferiria ser um empreendedor sustentável (social/ambiental) do que um funcionário.
	B14	Meu objetivo é me tornar um empreendedor sustentável (social/ambiental) no futuro.
	B15	Vou ganhar a vida como empreendedor sustentável (social/ambiental).
	B16	Para mim, o empreendedorismo sustentável (social/ambiental) é uma provável escolha de carreira profissional.

5. Conhecimento do Ambiente de Apoio ao Empreendedor na Amazônia – CAAEA	C05	Conheço as organizações, políticas, programas e mecanismos de apoio públicos federais ao empreendedorismo.
	C06	Conheço as organizações, políticas, programas e mecanismos de apoio públicos estaduais ao empreendedorismo.
	C07	Conheço as organizações, políticas, programas e mecanismos de apoio públicos municipais ao empreendedorismo
	C09	Conheço as incubadoras e aceleradoras de empresas atuantes na minha cidade.
6. Capacitação Empreendedora na Amazônia – CEA	C11	Considero como barreira atual à minha intenção de empreender de modo sustentável na Amazônia o meu desconhecimento pessoal sobre as organizações, políticas, programas e mecanismos públicos e/ou privados de apoio ao empreendedorismo.
	C12	Considero como barreira atual à minha intenção de empreender de modo sustentável na Amazônia a ausência de disciplinas e capacitações acadêmicas ou técnicas na minha cidade sobre empreendedorismo e gestão de empresas.
	C13	Considero como barreira atual à minha intenção de empreender de modo sustentável na Amazônia a ausência de vontade pessoal em empreender.
	C14	Considero como barreira atual à minha intenção de empreender de modo sustentável na Amazônia o meu desconhecimento pessoal sobre tecnologias de produto e/ou processo sustentáveis.
	C15	Considero como barreira atual à minha intenção de empreender de modo sustentável na Amazônia a ausência de recursos (financeiros, humanos, materiais) para viabilizar empreendimentos nessa área.
7. Autoconfiança Empreendedora - AE	A01	Começar e manter um negócio próprio seria fácil para mim.
	A07	Sou capaz de controlar o processo de criação de um novo negócio.
	A20	Conheço todos os detalhes práticos para começar um negócio.
8. Estímulo Social ao Empreendedorismo - ESE	A03	Meus amigos aprovariam minha decisão de começar um negócio.
	A08	Meus parentes mais próximos aprovariam minha decisão de começar um novo negócio.
	A11	Meus colegas de trabalho/graduação aprovariam minha decisão de abrir um novo negócio.
9. Facilidade para Empreender na Amazônia - FEA	C03	Percebo que abrir um novo negócio na Amazônia, de modo geral, é fácil e rápido.
	C04	Percebo que abrir um novo negócio na Amazônia, inovando em tecnologias sustentáveis de produto e/ou processo, é fácil e rápido.
10. Apoio ao Empreendedorismo na Amazônia - AEA	C08	Avalio positivamente as atuais políticas, bem como os programas e mecanismos de apoio públicos (federais, estaduais e municipais) disponíveis na Amazônia.
	C10	Avalio positivamente as atuais políticas, bem como os programas e mecanismos de apoio privados (incubadoras e aceleradoras de empresas) disponíveis na Amazônia.

Quadro 01 – Fatores e variáveis componentes

Fonte: Pesquisa (elaboração própria)

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	10,015	22,761	22,761	10,015	22,761	22,761	5,269	11,975	11,975
2	4,017	9,130	31,890	4,017	9,130	31,890	3,945	8,965	20,940
3	3,454	7,849	39,739	3,454	7,849	39,739	3,342	7,596	28,536
4	2,377	5,403	45,142	2,377	5,403	45,142	3,229	7,338	35,873
5	2,039	4,633	49,776	2,039	4,633	49,776	2,884	6,555	42,429
6	1,732	3,937	53,713	1,732	3,937	53,713	2,488	5,654	48,083
7	1,563	3,552	57,265	1,563	3,552	57,265	2,057	4,676	52,759
8	1,257	2,858	60,123	1,257	2,858	60,123	2,018	4,585	57,344
9	1,230	2,797	62,920	1,230	2,797	62,920	1,849	4,203	61,547
10	1,146	2,605	65,525	1,146	2,605	65,525	1,750	3,977	65,525
11	,920	2,090	67,615						
12	,868	1,972	69,587						
13	,766	1,740	71,327						
14	,730	1,658	72,985						
15	,692	1,574	74,559						
16	,666	1,514	76,073						
17	,641	1,456	77,529						
18	,617	1,402	78,931						
19	,590	1,342	80,273						
20	,544	1,236	81,509						
21	,538	1,222	82,731						
22	,520	1,182	83,913						
23	,509	1,156	85,069						
24	,473	1,075	86,144						
25	,459	1,043	87,188						
26	,451	1,025	88,213						
27	,430	,976	89,190						
28	,405	,920	90,109						
29	,384	,872	90,981						
30	,378	,859	91,840						
31	,363	,825	92,665						
32	,346	,785	93,450						
33	,338	,767	94,217						
34	,319	,726	94,943						
35	,292	,664	95,607						
36	,275	,624	96,231						
37	,259	,589	96,819						
38	,248	,563	97,382						
39	,234	,532	97,914						
40	,225	,511	98,425						
41	,207	,471	98,896						
42	,178	,404	99,300						
43	,158	,359	99,659						
44	,150	,341	100,000						

Quadro 02 – Análise Fatorial - variância total explicada

Fonte: Pesquisa (elaboração própria).

No Quadro 03, exibe-se a matriz de componentes rotativa, que evidencia as variáveis componentes de cada um dos 10 (dez) fatores encontrados, assim nomeados:

1. Comportamento empreendedor - CE; 2. Empreendedorismo social - ES; 3. Inovação sustentável na Amazônia - ISA; 4. Orientação socioambiental da intenção empreendedora - OSIE; 5. Conhecimento do ambiente de apoio ao empreendedor na Amazônia - CAAEA; 6. Capacitação empreendedora na Amazônia - CEA; 7. Autoconfiança empreendedora - AE; 8. Estímulo social ao empreendedorismo - ESE; 9. Facilidade para empreender na Amazônia - FEA; 10. Avaliação do apoio ao empreendedorismo na Amazônia - AAEA.

	Component									
	1 - CE	2 - ES	3 - ISA	4 - OSIE	5 - CAAEA	6 - CEA	7 - AE	8 - ESSE	9 - FEA	10 - AAEA
A02	-,776									
A12	-,766									
A15	,753									
A10	,711									
A19	-,702									
A17	,662									
A06	,656									
A18	,604									
A13	,565									
B05		,838								
B04		,806								
B06		,780								
B03		,722								
B08		,649								
B02		,521								
B12			,733							
B10			,725							
B11			,673							
C01			,571							
C02			,570							
B09										
B14				,754						
B15				,751						
B13				,703						
B16				,689						
C06					,881					
C05					,835					
C07					,818					
C09					,561					
C14						,762				
C12						,733				
C15						,667				
C11						,663				
C13						,523				
A07							,687			
A01							,675			
A20							,574			
A03								,808		
A11								,791		
A08								,669		
C03									,910	
C04									,896	
C10										,842
C08										,799

Quadro 03 – Matriz de componentes rotativa

Fonte: Pesquisa (elaboração própria).

4.3 Discussão e modelagem teórica com proposições

Nesta seção se discute e constrói o modelo fatorial derivado da AFE. A análise será estruturada pelos fatores encontrados, pelo inter-relacionamento de suas variáveis componentes e pelos construtos exarados da literatura.

Fator 1 - Comportamento empreendedor: Este fator representou, isoladamente, 11,97% da variância total explicada, sendo o maior percentual entre todos; nesse estudo, está representado pelas variáveis A02, A12, A15, A10, A19, A17, A06, A18 e A13. Ele diz respeito, quase que totalmente, ao construto "Atitudes frente ao comportamento empreendedor", ou seja, o conjunto de valores, crenças e princípios que validam a possível conduta futura do estudante enquanto empreendedor (AJZEN, 1991). As respostas dadas pelos estudantes às nove questões demonstram cargas fatoriais rotacionadas elevadas. Vale ressaltar que dentre as nove questões, constam três reversas – A02, A12 e A19, cujas respostas convergiram para a percepção positiva dos estudantes frente a possibilidade de adotar um futuro comportamento empreendedor.

Fator 2 - Empreendedorismo social: Representou 8,96% da variância total explicada e remete ao construto "Orientação para sustentabilidade", aqui representado nas variáveis B05, B04, B06, B03, B08 e B02. As respostas dadas pelos sujeitos apresentam elevadas cargas fatoriais rotacionadas no sentido de validar uma orientação para o vetor social da sustentabilidade no futuro empreendedorismo.

Fator 3 - Inovação sustentável na Amazônia: Este fator representou, isoladamente, 7,59% da variância total explicada. Ele diz respeito aos construtos "Orientação para sustentabilidade" (KUCKERTZ e WAGNER, 2010) e "Empreender na Amazônia" representados nas variáveis B12, B10, B11 e C01, C02, respectivamente.

Fator 4 - Orientação socioambiental da intenção empreendedora: Este fator representou, isoladamente, 7,33% da variância total explicada. Ele diz respeito ao construto "Orientação para sustentabilidade", neste caso representado pelas variáveis B05, B14, B15, B13 e B016. As respostas coletadas e tratadas indicam a relevância da orientação sustentável na intenção empreendedora dos estudantes. Para eles, tornar-se um(a) empreendedor(a) que utiliza tecnologias e práticas sustentáveis revela-se uma perspectiva muito atraente.

Fator 5 - Conhecimento do ambiente de apoio ao empreendedor na Amazônia: Este fator representou, isoladamente, 6,55% da variância total explicada. Ele diz respeito ao construto "Empreender na Amazônia", neste caso representado pelas variáveis C06, C05, C07 e C09. Aqui é importante estabelecer uma conexão com os resultados de estatística descritiva relatados no tópico 4.1, os quais mostraram que a parcela majoritária dos estudantes da amostra desenvolveu atividades (cursos, eventos, participações em organizações, etc.) voltadas ao empreendedorismo, favorecendo um provável conhecimento sobre políticas, programas, instrumentos e estruturas de apoio ao empreendedorismo na Amazônia.

Fator 6 - Capacitação empreendedora na Amazônia: Este fator representou, isoladamente, 5,65% da variância total explicada. Ele diz respeito, também, ao construto "Empreender na Amazônia", neste caso representado pelas variáveis C14, C12, C15, C11 e C13. Embora no fator 5, os alunos tenham declarado conhecimento da existência de

todo um ambiente de apoio ao empreendedor na Amazônia, os mesmos reconhecem como barreiras para o processo de empreender a insuficiência cognitiva sobre: tecnologias de produto e/ou processo sustentáveis, mecanismos de apoio ao empreendedor e recursos viabilizadores de novos negócios. Este resultado traz relevantes consequências para a conexão entre intenção empreendedora e educação empreendedora, o que pode evidenciar uma possível insuficiência dos atuais programas de formação universitária locais para o empreendedorismo.

Fator 7 - Autoconfiança empreendedora: Este fator representou, isoladamente, 4,67% da variância total explicada. Ele diz respeito ao construto “Auto eficácia” (BANDURA, 1977, 1982; AJZEN, 1991), neste caso representado pelas variáveis A07, A01 e A20. Observe-se que, no modelo fatorial mensurado, este fator juntamente com os seguintes, representam percentuais com menor representatividade explanatória no modelo como um todo. Apesar dos estudantes demonstrarem considerável autoconfiança para empreender, esta se mostra pouco relevante no conjunto geral dos fatores considerados para a intenção empreendedora sustentável.

Fator 8 - Estímulo social ao empreendedorismo: Este fator representou, isoladamente, 4,58% da variância total explicada. Ele diz respeito ao construto “Normas sociais/subjetivas” (AJZEN, 1991, WELTER E SMALLBONE, 2011), aqui representado pelas variáveis A03, A11 e A08. A baixa representatividade deste componente no modelo fatorial pode ser parcialmente explicada pelo dado constante no Quadro 03 sobre o percentual majoritário de estudantes cujos familiares mais próximos não possuem e nem participam de quaisquer atividades empreendedoras.

Fator 9 - Facilidade para empreender na Amazônia: Representou, isoladamente, 4,20% da variância total explicada. Ele diz respeito ao construto “Empreender na Amazônia”, neste caso representado pelas variáveis C03 e C04. Na percepção dos estudantes, mobilizar novos empreendimentos e tecnologias sustentáveis na Amazônia é fácil e rápido. Todavia, considerando a baixa representatividade deste fator no cômputo geral da intenção empreendedora sustentável, tal percepção termina significativamente pouco explicativa do construto principal.

Fator 10 – Avaliação do apoio ao empreendedorismo na Amazônia: Representando 3,97% da variância total explicada, refere-se ao construto “Empreender na Amazônia”, expresso nas variáveis C10 e C08. Este fator partilha da mesma observação feita em relação ao anterior, i.e., embora os estudantes compreendam como positivo o ambiente atual de apoio ao empreendedor, localmente, isso pouco explica a intenção empreendedora sustentável desse grupo amostral.

Confrontando os resultados da AFE com a literatura de IE (e.g., LIÑÁN e CHEN, 2009; SOUZA, 2015), constata-se que dos três construtos do modelo inspirado em Ajzen (1991), o único que se mostrou com alta relevância explicativa foi a “Atitude frente ao comportamento empreendedor”, a ponto de configurar o fator latente primário

(01 - Comportamento empreendedor). Os construtos “Autoeficácia” (ou “Controle do comportamento percebido”) e “Normas sociais/subjetivas”, majoritariamente representados nos fatores 07 e 08, apresentam reduzida capacidade exploratória do modelo fatorial como um todo.

A Amazônia é uma região que apresenta elevada sensibilidade na percepção global no que tange a desafios ambientais e sociais, a serem considerados no ato de empreender. Neste sentido, dos dez fatores revelados pela AFE, cinco deles (03, 05, 06, 09 e 10) estão direcionados ao construto “Empreender na Amazônia”, inédito na literatura de intenção empreendedora sustentável.

Como visto anteriormente, as respostas dadas pelos estudantes locais, agrupadas nestes cincos fatores, endereçam de maneira direta e intensiva as questões de sustentabilidade na sua intenção empreendedora. Portanto, compreende-se este achado como uma contribuição original da presente investigação. O modelo fatorial completo está representado na Figura 03.

5 I CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A investigação buscou fatores explanatórios da intenção empreendedora sustentável dos estudantes de cursos de engenharias e outros cursos de tecnologia das IES públicas do Amazonas, a partir do inter-relacionamento de 44 variáveis do SEIQ. Como limitações, aponta-se a não-participação de discentes dos *campi* dessas IES no interior do estado, vez que isso exigiria uma logística incompatível com o prazo e a disponibilidade de recursos. Recomenda-se que este grupo de sujeitos seja posteriormente investigado.

A AFE revelou a existência de 10 (dez) fatores latentes. O primeiro deles (“Comportamento Empreendedor”) está em consonância direta com os modelos teóricos de Ajzen (1991) e Liñán e Chen (2009). Do segundo ao quarto, as inter-relações entre variáveis que expressam o construto da orientação sustentável (social e ambiental) se revelaram importantes na explanação do construto central - a intenção empreendedora sustentável (IES), em sintonia com os achados de Kuckertz e Wagner (2010) e Koe e Majid (2014), assim reafirmando a relevância desse construto na IE de estudantes. A análise dos fatores 03, 05, 06, 09 e 10 valida o construto “Empreender na Amazônia” (*context specific*). A variância total explicada somada desses fatores resulta em cerca de 28% do modelo fatorial emergente, indicando a validade de se aprofundar esse aspecto contextual na análise confirmatória do modelo.

O próximo passo seria proceder a uma análise confirmatória do modelo resultante, com teste de proposições oriundas das relações entre as variáveis, por meio de modelagem de equações estruturais (SEM), por exemplo (HAIR Jr. et al, 2009).

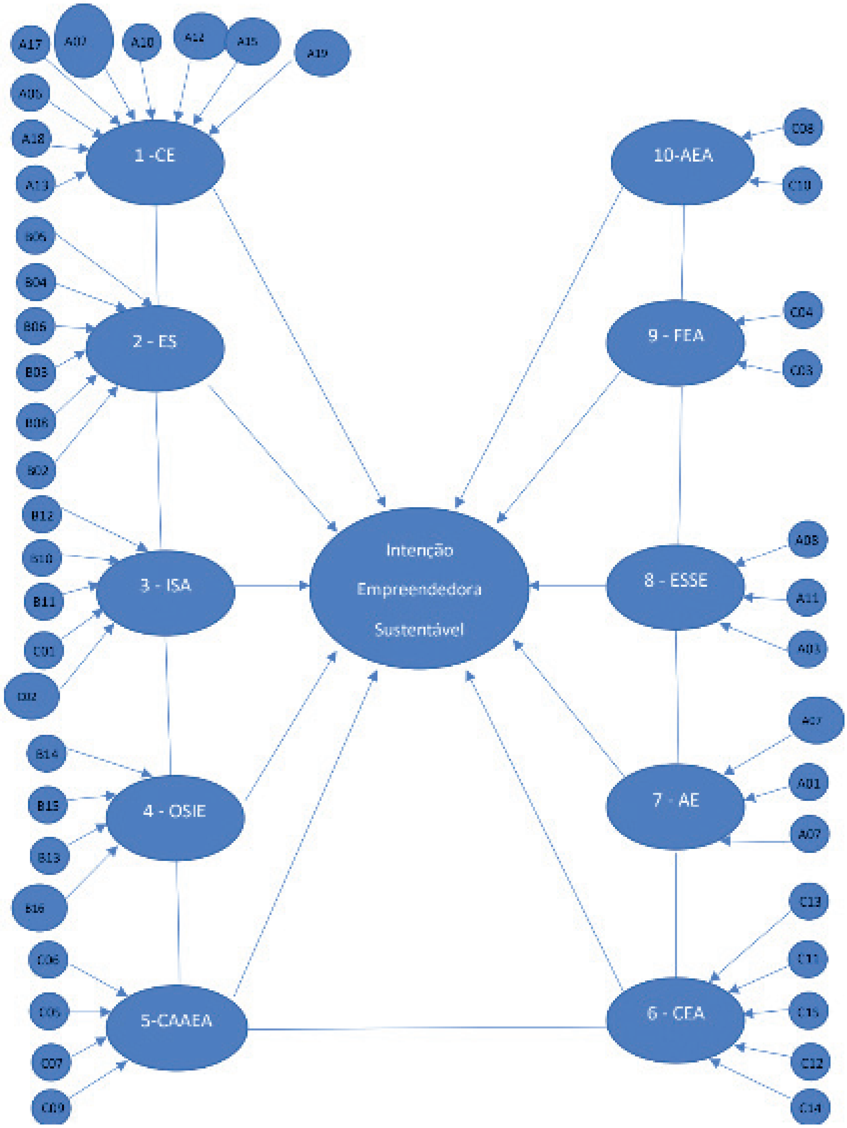


Figura 03 – Modelo fatorial

Fonte: Pesquisa (elaboração própria).

Nota: 1. Comportamento empreendedor - CE; 2. Empreendedorismo social - ES; 3. Inovação sustentável na Amazônia - ISA; 4. Orientação socioambiental da intenção empreendedora - OSIE; 5. Conhecimento do ambiente de apoio ao empreendedor na Amazônia - CAAEA; 6. Capacitação empreendedora na Amazônia - CEA; 7. Autoconfiança empreendedora - AE; 8. Estímulo social ao empreendedorismo - ESE; 9. Facilidade para empreender na Amazônia - FEA; 10. Apoio ao empreendedorismo na Amazônia - AEA.

REFERÊNCIAS

AJZEN, I. The theory of planned behavior. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 50, n. 02, p. 179-211, dezembro de 1991. DOI: https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T

AULT, J. K. An institutional perspective on the social outcome of entrepreneurship: Commercial microfinance and inclusive markets. **Journal of International Business Studies**, v. 47, n. 08, p. 951–967, outubro de 2016. DOI: https://doi.org/10.1057/jibs.2016.18

BANDURA, A. Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. **Psychological Review**, v. 84, n. 02, p. 191-215, março de 1977. DOI: http://dx.doi.org/10.1037/0033-295X.84.2.191

BANDURA, A. Self-efficacy mechanism in human agency. **American Psychologist**, v. 37, n. 02, p. 122-147, fevereiro de 1982. DOI: http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.37.2.122

BANDURA, A. Social cognitive theory of self-regulation. **Organizational Behavior and Human Decision Processes,** v. 50, n. 02, p. 248-287, dezembro de 1991. DOI: https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90022-L

BLACK, M. **Exploring the multi-focus influence of identity on students' entrepreneurial intent**. Oklahoma City: Oklahoma State University (Tese de Doutorado), 2012. Disponível em: https://hdl.handle.net/11244/7204

BOWEN, H. R. **Social responsibilities of the businessman**. Iowa City: University of Iowa Press, 2013.

COHEN, B.; WINN, M. I. Market imperfections, opportunity and sustainable entrepreneurship. **Journal of Business Venturing**, v. 22, n. 01, p. 29– 49, janeiro de 2007. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2004.12.001

COSTA, T. G.; MARES, P. Factors affecting students' entrepreneurial intentions of Polytechnic Institute of Setubal: a cognitive approach. **RACEF - Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 07, n. 01, p. 102-117, março de 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.13059/racef.v7i1.175

DEAN, T. J.; McMULLEN, J. S. Toward a theory of sustainable entrepreneurship: reducing environmental degradation through entrepreneurial action. **Journal of Business Venturing**, v. 22, n. 01, p. 50-76, janeiro de 2007. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusvent.2005.09.003

EBRASHI, R. E. Social entrepreneurship theory and sustainable social impact. **Social Responsibility Journal**, v. 09, n. 02, p. 188-209, maio de 2013. DOI: https://doi.org/10.1108/SRJ-07-2011-0013

ELKINGTON, J. **Cannibals with forks:** The Triple Bottom-Line of 21st century. Oxford: Capstone, 1997.

FINISTERRA DO PAÇO, A. M.; FERREIRA, J. M.; RAPOSO, M.; RODRIGUES, R. G.; DINIS, A. Behaviours and entrepreneurial intention: empirical findings about secondary students. **Journal of International Entrepreneurship**, v. 09, n. 01, p. 20-38, março de 2011. DOI: https://doi.org/10.1007/s10843-010-0071-9

GAST, J.; GUNDOLF, K.; CESINGER, B. Doing business in a green way: a systematic review of the ecological sustainability entrepreneurship literature and future research. **Journal of Cleaner Production**, v. 147, p. 44-56, março de 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.01.065

HAIR Jr., J.; BLACK, W.C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 06 ed., Porto Alegre: Bookman, 2009.

ISAAK, R. **Green logic:** ecopreneurship, theory and ethics. Londres: Routledge, 1998.

KEOGH, P. D.; POLONSKY, M. J. Environmental commitment: a basis for environmental entrepreneurship? **Journal of Organizational Change Management**, v. 11, n. 01, p. 38-49, fevereiro de 1998. DOI: https://doi-org.ez2.periodicos.capes.gov.br/10.1108/09534819810369563

KOE, W.; MAJID, I. A. Socio-cultural factors and intention towards sustainable entrepreneurship. **Eurasian Journal of Business and Economics**, v. 07, n. 13, p. 145-156, maio de 2014. Disponível em: http://www.ejbe.org/EJBE2014Vol07No13p145KOE-MAJID.pdf

KRUEGER Jr., N. F.; REILLY, M. D.; CASRUD, A. L. Competing models of entrepreneurial intentions. **Journal of Business Venturing**, v. 15, n. 05-06, p. 411–432, setembro/novembro de 2000. DOI: https://doi.org/10.1016/S0883-9026(98)00033-0

KUCKERTZ, A; WAGNER, M. The influence of sustainability orientation on entrepreneurial intentions: Investigating the role of business experience. **Journal of Business Venturing**, v. 25, n. 05, p. 524–539, setembro de 2010. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusvent.2009.09.001

LAGUÍA, A.; MORIANO, J. A.; MOLERO, F.; GÁMEZ, J. A. Validación del Cuestionario de Intención Emprendedora en una muestra de estudiantes universitarios de Colombia. **Universitas Psychologica**, v. 16, n. 1, p. 1-14, janeiro/março de 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.upsy16-1.vcie

LEE-ROSS, D. An examination of the entrepreneurial intent of MBA students in Australia using the entrepreneurial intention questionnaire. **Journal of Management Development**, v. 36, n. 09, p. 1180-1190, outubro de 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1108/JMD-10-2016-0200

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística:** teoria e aplicações. Rio de janeiro: LTC, 2000.

LIÑÁN, F.; CHEN, Y. W. Development and cross-cultural application of a specific instrument to measure entrepreneurial intentions. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 33, n, 03, p. 593-617, maio de 2009. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2009.00318.x

LIÑÁN, F.; URBANO, D.; GUERRERO, M. Regional variations in entrepreneurial cognitions: Start-up intentions of university students in Spain. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 23, n. 03-04, p. 187-215, fevereiro de 2011. DOI: https://doi.org/10.1080/08985620903233929

LIÑÁN, F.; FAYOLLE, A. A systematic literature review on entrepreneurial intentions: citation, thematic analyses, and research agenda. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 11, n. 4, p. 907-933, dezembro de 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/s11365-015-0356-5

LINNANEN, L. An insider's experiences with environmental entrepreneurship. **GMI**, v. 38, p. 71 - 80, 2002. Disponível em: http://www.greenprof.org/wp-content/uploads/2010/06/An-Insiders-Experience-with-Environmental-Entrepreneurship.pdf

MACHADO, J. A. C.; FENZL, N. A sustentabilidade do desenvolvimento e a demanda material da economia: o caso do Brasil comparado ao de países industrializados. **Novos Cadernos NAEA**, v. 03, n. 02, p. 79-143, dezembro de 2000. DOI: http://dx.doi.org/10.5801/S21797536

MAIR, J.; MARTÍ, I. Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction, and delight. **Journal of World Business**, v. 41, n. 01, p. 36–44, fevereiro de 2006. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jwb.2005.09.002

MAIR, J.; ROBINSON, J.; HOCKERTS, K. (eds.) **Social entrepreneurship**. New York: Palgrave-Macmillan, 2006.

MOSHER-WILLIAMS, R. (ed.) **Research on social entrepreneurship:** understanding and contributing to an emerging field. Washington (D.C.): The Aspen Institute (ARNOVA Occasional Paper Series, v. 01, n. 03), 2006.

NEUTZLING, D. M.; LAND, A.; SEURING, S.; NASCIMENTO, L. F. M. Linking sustainability-oriented innovation to supply chain relationship integration. **Journal of Cleaner Production**, v. 172, p. 3448-3458, janeiro de 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.091

NURINGSIH, K. *et al*. Sustainable Entrepreneurial Intention: The perceived of Triple Bottom Line among female students. **Jurnal Manajemen**, v. 23, n. 02, junho de 2019, pp. 168-190, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.24912/jm.v23i2.472

PAIVA, L. E. B. *et al*. Influência da sustentabilidade e da inovação na intenção empreendedora de universitários brasileiros e portugueses. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 04, p. 732-747, outubro/dezembro de 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167527

PAPZAN, A.; AFSHARZADE, N.; MORADI, K. Entrepreneurial intention determinants: an empirical model and a case of Iranian students in Malaysia. **Journal of Entrepreneurship Management and Innovation**, v. 09, n. 03, p. 43-55, 2013. DOI: https://doi.org/10.7341/2013933

PASTAKIA, A. Grassroots ecopreneurs: change agents for a sustainable society. **Journal of Organizational Change Management**, v. 11, n. 02, p. 157-173, abril de 1998. DOI: https://doi.org/10.1108/09534819810212142

RAHDARI, A.; SEPASI, S.; MORADI, M. Achieving sustainability through Schumpeterian social entrepreneurship: the role of social enterprises. **Journal of Cleaner Production**, v. 137, p. 347 - 360, novembro de 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.06.159

ROPER, J.; CHENEY, G. Leadership, learning and human resource management: the meanings of social entrepreneurship today. **Corporate Governance**, v. 05, n. 03, p. 95-104, julho de 2005. DOI: http://dx.doi.org/10.1108/14720700510604733

SCHAPER, M. (ed.) **Making ecopreneurs:** developing sustainable entrepreneurship. 2 ed., Londres: Routledge, 2016.

SHAPERO, A.; SOKOL, L. The social dimensions of entrepreneurship. In: KENT, C. A.; SEXTON, D. L.; VESPER, K. H. **Encyclopedia of entrepreneurship**. Urbana-Champaign: University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1982, p. 72-90.

SILVEIRA, A.; NASCIMENTO, S.; RIBOLDI, L. Sustentabilidade e intenção empreendedora: Estudo com discentes do curso de Administração da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). **GESEC - Revista de Gestão e Secretariado**, v. 09, n. 02, p. 179-204, maio/agosto de 2018. DOI: https://doi.org/10.7769/gesec.v9i2.769

SOUZA, R. S. **Intenção empreendedora:** validação de modelo em universidades federais de Mato Grosso do Sul, Brasil. São Paulo: UNINOVE (Tese de Doutorado em Administração), 2015. Disponível em: http://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/1458/2/Roosiley%20Dos%20Santos%20Souza.pdf

VEIGA, J. E. O âmago da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 28, n. 82, p. 07-23, outubro/dezembro de 2014. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142014000300002

WAGNER, M.; KUCKERTZ, A. The influence of sustainability orientation on entrepreneurial intentions. **Academy of Management Proceedings**, v. 2009, n. 01, agosto de 2009. DOI: https://doi.org/10.5465/ambpp.2009.44251798

WELTER, F. Contextualizing entrepreneurship: conceptual challenges and ways forward. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 35, n. 01, p. 165-184, janeiro de 2011. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2010.00427.x

WELTER, F.; SMALLBONE, D. Institutional perspectives on entrepreneurial behavior in challenging environments. **Journal of Small Business Management**, v. 49, n. 01, p. 107-125, janeiro de 2011. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-627X.2010.00317.x

ZAHRA, S. A.; GEDAJLOVIC, E.; NEUBAUM, D. O.; SHULMAN, J. M. A typology of social entrepreneurs: motives, search processes and ethical challenges. **Journal of Business Venturing**, v. 24, n. 05, p. 519–532, setembro de 2009. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.04.007

CAPÍTULO 25

EMPREENDEDORISMO SOCIAL E CLÁSSICO: REFLEXÕES DO MODELO DE NEGÓCIO

Data de aceite: 01/03/2021
Data de submissão: 08/12/2020

Isabella Ferreira Friso
Universidade Presbiteriana Mackenzie
São Paulo – SP
https://orcid.org/0000-0002-8740-7393

Marta Fabiano Sambiase
Universidade Presbiteriana Mackenzie
São Paulo – SP
https://orcid.org/0000-0002-8449-812X

RESUMO: Os administradores têm o papel de organizar empresas e setores. Para isso, é exigido que este profissional tenha certas habilidades para trabalhar, e uma dessas, é a de ser um bom empreendedor. Uma característica visionária que pode mudar o mundo. O empreendedorismo vem, de uns anos para cá, ganhando uma nova forma de fazer negócios, forma esta denominada empreendedorismo social. Em um mundo com tantos problemas ambientais, econômicos e sociais, o empreendedor viu uma forma de causar impacto social e, ao mesmo tempo, gerar lucro de forma inovadora e eficiente. Estudando esse tipo de empreendimento, percebem-se diferenças entre empreendedores clássicos e sociais, que, apesar de ambos terem ideias inovadoras e inteligentes, diferem no perfil, foco, motivação, método e desafios a enfrentar. Enquanto um empreendedor clássico tem a ambição de ter cada vez mais lucro, o empreendedor social visa, além do lucro, fazer o bem para a sociedade e reinvestir o dinheiro que aquele negócio rende. Dessa forma o objetivo principal deste estudo é identificar as diferenças de modelo de negócio voltados ao empreendedorismo social e clássico. Para isto, foi realizada uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa com cinco empreendedores de cada modalidade, totalizando dez pesquisados. Os resultados mostram que as principais diferenças estão na identificação de oportunidade, conotação de valor e distribuição dos lucros.

PALAVRAS - CHAVE: empreendedorismo, empreendedorismo social, modelo de negócio

SOCIAL AND CLASSIC ENTREPRENEURSHIP: REFLECTION ON THE BUSINESS MODEL

ABSTRACT: Administrators have the role of organizing companies and sectors. Therefore, it is required that this professional has certain skills to work, and one of those is to be a good entrepreneur. A visionary feature that can change the world. Entrepreneurship comes from some years now, gaining a new way of doing business, so this so-called social entrepreneurship. In a world with so many environmental, economic and social problems, the entrepreneur saw a way to cause social impact and at the same time generate profit innovatively and efficiently. Studying this type of project, are perceived differences between classical and social entrepreneurs that, although both innovative and clever ideas, differ in profile, focus, motivation, method and challenges. While a classic entrepreneur has the ambition to have more and more profit, the social entrepreneur aims beyond profit, do good to society and reinvest

the money that business earns. Thus the aim of this study is to identify the business model differences aimed at social entrepreneurship and classic. For this, an exploratory survey was conducted with a qualitative approach with five entrepreneurs of each modality, total of ten surveyed. The results show that the main differences are in the opportunity identification, value connotation and the distribution of profits.
KEYWORDS: entrepreneurship, social entrepreneurship, business model

1 I INTRODUÇÃO

O administrador dirige, controla, planeja e organiza em qualquer setor, nível ou organização. Possui autoridade formal em decorrência do cargo que ocupa, e tem a responsabilidade de buscar relações profissionais para lhe fornecer informações de apoio à tomada de decisões. Para desempenhar seus papéis, são exigidos dos administradores certas habilidades de análise para compreender como as partes influenciam o todo, como habilidades de usar procedimentos e técnicas para desempenhar bem uma tarefa e competências de nível tático, operacional e estratégico para desempenhar a função de administrador (DORNELAS, 2003; SOBRAL, PECI, 2008).

Uma das características mais valorizadas em um administrador é ser um bom empreendedor. Segundo Dornelas (2003, p.8): “A palavra ‘empreendedor’ tem origem francesa e quer dizer aquele que assume riscos e começa algo novo”. É uma característica que tem uma nova visão para olhar as coisas e ver que há algo a mais que pode ser feito. Acredita-se que o empreendedorismo é o que mais transforma a forma de fazer negócios pelo mundo (DORNELAS, 2003).

A transformação na forma de fazer negócios vem também dos anseios do empreendedorismo social. Escolas e universidades têm estruturado programas focados em empreendedorismo social, em meio aos crescentes problemas socioambientais espalhados pelo mundo como desigualdade, redução do investimento do Estado no campo social, limites dos recursos naturais e problematização social (OLIVEIRA, 2004). Não é tão comum administradores terem como objetivo principal um resultado de impacto social. Por isso, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: Quais as diferenças de modelo de negócio voltado ao empreendedorismo social e clássico? O objetivo principal deste estudo é identificar as diferenças de modelo de negócio voltados ao empreendedorismo social e clássico. Com isto, pode-se identificar para qual tipo de negócio ou projeto os indivíduos podem ser mais bem direcionados.

O empreendedor do Século XXI se depara com alguns desafios; além de ser o propulsor da atividade econômica, a atuação empreendedora tem sido chamada para atender restrições de recursos sociais e ambientais por meio do chamado Empreendedorismo Social. Os economistas alegam que o empreendedor “é essencial ao processo de desenvolvimento econômico, e em seus modelos estão levando em conta os sistemas de valores da sociedade, em que são fundamentais os comportamentos individuais dos

seus integrantes" (BAGGIO; BAGGIO, 2015, p. 25). Assim, este trabalho está estruturado com esta introdução, um referencial teórico onde se discorre os conceitos, a forma como a pesquisa foi feita está no capítulo de metodologia e seus achados em resultados e análise da pesquisa, seguida de considerações finais e referências.

2 I REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da teoria apresentada é útil para compreensão dos conceitos objeto de estudo e esclarecimento das abordagens adotadas para investigação do problema de pesquisa. Por ser o Empreendedorismo Social (ES) um conceito recente e com diferentes visões do que o empreendedorismo clássico (EC), o referencial teórico se preocupou em mostrar um levantamento bibliográfico para contribuir com a formação deste campo de estudo.

2.1 Empreendedorismo Social

O termo "empreendedorismo social" é recente e ainda está conquistando seu espaço, diferente do fenômeno "empreendedorismo", que não é novo. Os empreendedores sociais sempre existiram, como afirma Dees (1998). O termo começou a aparecer com Muhammad Yunus em 1940, considerado o maior empreendedor social e criador do Banco Grameen e oferta de microcrédito para milhões de famílias, sem exigir garantias e cobrar papéis.

Por ser um conceito em recente uso, o termo "empreendedorismo social" ainda tem muitas definições de vários autores. Autores dizem que empreendedorismo social é transformar uma camada marginalizada da sociedade ou do meio ambiente em algo melhor de uma forma inovadora (DEES, 1998; OLIVEIRA, 2004; TYSZLER, 2007; SILVA, TEIXEIRA, 2013). Porém, uma divergência significativa sobre a definição de empreendedorismo social é a questão do lucro. Para alguns, esse tipo de empreendedor não visa o lucro, enquanto outros permitem a obtenção do lucro a partir desse tipo de atividade (AUSTIN, STEVENSON, WEI-SKILLERN, 2006; DEES, ANDERSON, 2003). Podemos ver a seguir, no Quadro 1, algumas definições do conceito:

Autor, Ano	Definição Empreendedorismo Social
DEES (1998)	Combina com a paixão de uma missão social com uma imagem disciplinada de negócios, inovação e determinação comumente associadas com os pioneiros do Vale do Silício. Instituições do setor social, algumas vezes são vistas como ineficientes, ineficazes e insensíveis. Empreendedores sociais são necessários para o desenvolvimento de novos modelos para um novo século.
ALVORD; BROWN; LETTS (2002)	Empreendedorismo social cria soluções inovadoras para problemas sociais, mobiliza ideias, capacidades, recursos e arranjos sociais requeridos por transformações sociais e sustentáveis a longo prazo.

DEES; ANDERSON (2003)	Empreendimentos sociais com fins lucrativos que medem seu sucesso em termos de impacto social. Entretanto, dando a escola para a estrutura lucrativa, deve-se prestar atenção à criação do valor econômico também.
OLIVEIRA (2004)	Empreendedorismo social é uma ação inovadora voltada para o campo social cujo processo se inicia com a observação de determinada situação-problema local, para a qual se procura em seguida, elaborar uma alternativa de enfrentamento.
SEELOS; MAIR (2005)	O termo empreendedorismo social é utilizado para se referir ao rápido crescimento do número de organizações que criaram modelos eficientes para necessidades básicas do ser humano, que existentes mercados e instituições falharam em satisfazer.
ROSSONI; ONOZATO; HOROCHOVSKI, (2006)	Empreendedorismo social é movido a ideias transformadoras e assume uma atitude de inconformismo e crítica diante das injustiças sociais existentes em sua região e no mundo.
AUSTIN; STEVENSON; WEI-SKILLERN (2006)	Empreendedorismo social refere-se à uma atividade inovadora com um objetivo social, tanto no setor com fins lucrativos, como em empreendimentos de propósito social.
MARTIN; OSBERG (2007)	Empreendedorismo social indica a direção para a mudança social, e esses potenciais lucros, transformados em benefícios à sociedade definem o campo e seus praticantes.
TYSZLER (2007)	O conceito de empreendedorismo social é utilizado no estudo de organizações, programas ou projetos que possuam prioritariamente um fim social ou uma finalidade pública e que utilizem um método social para atingi-lo.
CERTO; MILLER (2008)	Empreendedorismo social envolve o reconhecimento, avaliação e exploração de oportunidades que resultam em valor social – as básicas e duradouras necessidades das sociedades – em oposição a riqueza pessoal ou de acionistas.
NOVAES; GIL (2009)	O empreendedorismo social é visto como uma das manifestações de “outra globalização” constituída por redes e alianças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a degradação das condições de trabalho, o desemprego, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da diversidade e os ódios Inter étnicos produzidos diretamente ou indiretamente pela globalização liberal.
BASTOS; RIBEIRO (2011)	O empreendedorismo social tem como objetivo maior a maximização do capital social existente na realização de iniciativas, projetos e ações que possibilitam, para uma comunidade, cidade ou região, um desenvolvimento participativo.
BOSZCZOWSKI; TEIXEIRA (2012)	O conceito do empreendedorismo sustentável envolve identificação, criação e exploração de novos negócios que encontrem, no desenvolvimento econômico, a solução de um problema ambiental e social.
VASCONCELOS; LEZANA (2012)	O empreendedorismo social está incluído em organizações com missão social e que se valem de meios comerciais ou de negócios.
SILVA; TEIXEIRA (2013)	Empreendedores sociais desempenham o papel de agentes de mudança no setor social envolvendo-se em um processo constante de inovação, adaptação e aprendizagem.
BAGGENSTOSS; DONADONE (2013)	Empreendedorismo social é definido como uma ação emergente com capacidade de gerar emancipação social e desenvolvimento humano; ele tem como principal característica a socialização de fato e verdade, das ideias e ações.
KUYUMIJAN; SOUZA; SANT’ANNA (2014)	O empreendedorismo social aparenta emergir como opção para atuar na busca de mitigação de problemáticas nos âmbitos social, econômico e ambiental, como baixos índices de escolaridade, remunerações ausentes ou insuficientes e descarte impróprio de resíduos sólidos, respectivamente.

IIZUKA; VARELA. LARROUDÊ (2015)	Empreendedorismo social inicialmente abrangia as organizações governamentais e da sociedade civil com o objetivo de melhoria da qualidade de vida em contextos locais, de modo a aumentar as oportunidades para a parcela mais pobre e marginalizada da população.
CORRÊA; TEIXEIRA (2015)	O empreendedorismo social está comumente vinculado às atividades empresariais que incorporam uma finalidade social em sua missão.

Quadro 1: Referências de Empreendedorismo Social

Fonte: Autor a partir das fontes indicadas (2018).

2.1.1 Objetivos e Desafios do Empreendedorismo Social

O paradigma do empreendedorismo social é mudar o atual modelo de desenvolvimento mundial baseado na maximização do lucro para algo que tenha desenvolvimento humano, social e sustentável (MELO NETO, FROES, 2002).

Empreendedores sociais trazem aos problemas do mundo a mesma criatividade que os empreendedores clássicos, porém não tem o objetivo principal de criar cada vez mais riquezas, mas sim buscar soluções e resgatar ambientes e pessoas que enfrentam risco social (MELO NETO, FROES, 2002).

Os empreendedores sociais se envolvem com toda a comunidade para desenvolvê-la, produzir bens e serviços e adquirir melhora das demandas daquela comunidade. Os principais resultados das ações do empreendedorismo social é fazer com que a comunidade desenvolva habilidades para tornar-se autossuficiente. Ou seja, a criação de valor social possibilita melhores condições econômicas (MELO NETO, FROES, 2002; SILVA, TEIXEIRA, 2013).

Dessa forma, podem ser criados negócios e apoio entre os membros “empoderados”, e com isso podemos ver o surgimento de impacto social positivo. (MELO NETO, FROES, 2002). Com a comunidade atuando como protagonista das ações transformadoras, podemos ver com o decorrer do tempo o surgimento dos negócios sociais. As comunidades são educadas e orientadas pelo governo, por empresas privadas engajadas ou por ONGs; nesse caso, o governo e as organizações são parceiras da comunidade (MELO NETO, FROES, 2002).

Enquanto negócios sociais causam um impacto positivo em uma comunidade, geram renda compartilhada e autonomia financeira, os projetos sociais são esforços solidários, realizados individualmente ou coletivamente, que ajudam um grupo discriminado (OLIVEIRA, 2004). Mais do que a empresa adotar políticas de filantropia, sua estratégia mais adequada para contribuir com dimensões de valor além do econômico é por meio do empreendedorismo social (PORTER, KRAMER, 2011). O ES amplia a noção de valor visando contribuir para sanar necessidades sociais e do meio ambiente, medido por impacto social.

2.2 Empreendedorismo Social X Clássico

Conceitos de empreendedorismo eram focados ou em funções econômicas ou no empreendedor. Mais recentemente, pesquisas focam em como empreender. O empreendedorismo é definido como a perseguição de oportunidades além dos recursos tangíveis controlados (AUSTIN, STEVENSON, WEI-SKILLERN, 2006).

O empreendedorismo social, por sua vez, cria valor social, não apenas a riqueza monetária. O condutor para o empreendedorismo social é o problema social, e como forma de organização particular, deve se levar em conta uma decisão com base em qual formato seria mais eficaz para mobilizar os recursos necessários para resolver esse problema. Assim, o empreendedorismo social pode ser seguido de várias formas, atravessando a organização, empresas ou setores governamentais. (AUSTIN, STEVENSON, WEI-SKILLERN, 2006)

A abordagem para análise comparativa entre as formas de empreendedorismo foi feita com base nas proposições teóricas de Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2006):

- **Falha de Mercado**: A emergência de negócios sociais ocorre quando há uma falha social de mercado, ao contrário de negócios comerciais. O que é visto como um problema para os empreendedores clássicos torna-se uma oportunidade para os empreendedores sociais. A proposta do autor é: Falha de Mercado cria oportunidades de diferentes tipos para empreendedores sociais e empreendedores clássicos.

- **Missão**: o propósito fundamental do empreendedorismo social é criar valor social para o bem público, enquanto o empreendedorismo clássico visa criar operações lucrativas. Os autores fazem a seguinte proposição: diferenças na missão serão a principal distinção entre empreendedorismo social e clássico.

- **Mobilizaç**ão de re**cursos:** a mobilização de recursos humanos e financeiros farão uma diferença prevalecente e conduzirão diferentes abordagens fundamentais em gestão, finanças e recursos humanos.

- **Medição de performance:** a medição de desempenho de impacto social permanecerá como um diferenciador fundamental, complicando as relações com *stakeholders*. O modelo PCAO – pessoas, contexto, acordo e oportunidades, captura os elementos chave para o empreendedorismo clássico, e fornece uma base para desenvolver uma estrutura para o empreendedorismo social. Estes elementos são interdependentes e o empreendedor deve gerenciar esses elementos e adaptar-se continuamente às novas circunstâncias.

APLICANDO PCAO

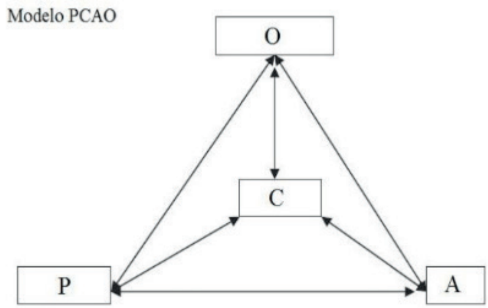


Figura 1:Modelo PCAO

Fonte:Austin, Stevenson, Wei-Skillern (2006, p.6)

Enquanto a estrutura PCAO é aplicada na análise do empreendedorismo social, os autores sugerem que algumas adaptações podem ser feitas para tornar a estrutura ainda mais útil. Para destacar o propósito social, **é p**roposto que esse fator seja um condutor integrado à estrutura. É análogo que o fator "acordo" no PCAO engloba alguns termos das empresas, mas esses termos necessitam estar relacionados e integrados ao núcleo de proposição de valor social (PVS). A natureza distintiva e a função central da missão em empreendimentos sociais e a multifacetada natureza do valor social gerado leva o PVS à centralidade lógica na estrutura. Os autores acreditam que isso seria útil para separar o econômico e os recursos humanos. A análise revela que a mobilização de recursos humanos e financeiros para empreendedorismo social são distintas do empreendedorismo clássico. A variável da oportunidade permanece, embora a natureza seja diferente, como observado na falha de mercado. As forças contextuais colidem com as outras variáveis e permanecem relevantes para ambas as formas de empreendedorismo. Um fator desfavorável para o empreendedorismo clássico torna-se uma oportunidade para um empreendedor social.

MODELO EMPREENDEDORISMO SOCIAL

A Figura 2 apresenta uma revisão da estrutura do empreendedorismo social com um novo diagrama, em que o círculo da oportunidade está no topo.

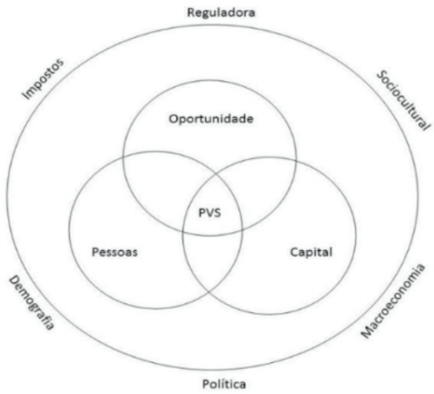


Figura 2: Modelo PVS

Fonte:Austin,Stevenson,Wei-Skillern(2006,p.17)

As duas outras variáveis (pessoas e recursos de capital) estão nos círculos de baixo. Os três círculos se interseccionam, refletindo a sobreposição e a interdependência entre as variáveis. No centro está o PVS como variável integrante. Em torno dos três círculos estão as forças contextuais que modelam as outras variáveis e que são essenciais para consideração.

Os modelos de negócios social e clássico orientam a pesquisa de campo para identificação das diferenças entre o empreendedorismo social e clássico.

3 | PESQUISA DE CAMPO

Para a pesquisa de campo, os seguintes objetivos foram cumpridos: (1) Levantar e entender a diferença entre negócio social e clássico, bem como sua correspondência com as linhas de definição de empreendedorismo social; (2) levantar elementos de modelo de negócio social e clássico; (3) identificar as diferenças e semelhanças de um negócio social e clássico.

A pesquisa de campo teve caráter exploratório com abordagem qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas a empreendedores sociais e clássicos na cidade de São Paulo. Foram pesquisados cinco negócios sociais e cinco clássicos, com seis entrevistas diretas e quatro levantadas por meio de material enviado pelo empreendedor.

O roteiro de entrevista e análise de material foram feitos a partir do referencial teórico, tendo como norteador o artigo de Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2006). Foram analisadas oportunidades para empreender o negócio, valor esperado pela empresa e pelos clientes, recursos mobilizados, mecanismos de gestão, indicadores para medir o desempenho e desafios enfrentados para estabelecer o negócio e para a manutenção desse.

Dentre os **Empreendedores Clássicos** estão as empresas “Meu Cabelo Natural”; “Quero um Doce”; “Eversports Assessoria Esportiva; “Namaste Natureza”, e “Maria Hair”. O Quadro 2, a seguir sintetiza seus elementos.

	Oportunidade	**Valor**	**Recursos iniciais**	**Gestão**	**Indicadores**	**Desafios**
“Meu Cabelo Natural”	Carência (Falha de Mercado)	Especialização	Investimento de R$400,00	Sistema integrado (ERP), Resultados	Crescimento, Desempenho financeiro, Visualizações online	Crescimento, Portfolio de produtos
"Quero um Doce"	Aniversário do filho, elogios dos doces	Sentimental	Materiais de casa	Planilhas em Excel	Lucro, Capital de giro	Tempo, Conciliar pessoal e profissional
“Eversports“ Assessoria Esportiva	Conhecimento do setor, Marido no ramo	Muito dinheiro envolvido	Escritório	Modelo em definição	Relacionamento com o cliente, divulgação e ações de marketing	Concorrência, pouca idade, Voto de confiança de experientes
"Namaste Natureza"	Falta de profissionais na área	Confiança dos clientes	Abertura do escritório, cursos	Internet, E-mail, Indicação	Pesquisas, Indicações	Ganhar mercado, Confiança, Diferenciação
"Maria Hair"	Experiência, Sociedade	Satisfação com aparência	Reservas, financeiro	Intuitivo, Reajuste de preços	Acompanhamento de lucro, Volume e sugestões de clientes	Derrubar sociedade, Conflitos com funcionários

Quadro 2 – Dimensões de negócios empreendedores clássicos

Fonte: Autores (2017)

Dentre os **Empreendedores Sociais** estão as empresas “Moradigna”; “Geekie”; “Konkero”; “Gastromotiva”, e “Programa Vivenda”. O Quadro 3, a seguir sintetiza seus elementos.

	Oportunidade	Valor	Recursos iniciais	Gestão	Indicadores	Desafios
Matheus, Moradigna	Vivência do problema, meta de um dia ajudar	Realização, boas condições, menos dificuldade	Pequeno escritório, funcionários, apoio de aceleradora	Sem modelo definido, registros, retorno	Divulgação, crescimento na demanda	Recursos financeiros, tempo, baixo retorno
Eduardo, Geekie	Experiência com alunos, método de ensino falho, inovação	Novo método de ensino, melhor aprendizado	Escritório, qualificação profissional	Resultados, métodos pedagógicos, quadros de desempenho	Retorno financeiro, aumento da demanda, adoção maior do método	Mudança de método clássico de ensino, aprendizado divertido e motivador
Guilherme, Konkero	Falha de mercado, conhecimentos na área, experiência prévia	Impacto Social, finanças organizadas	Qualificação acadêmica, aceleradora, pesquisa de mercado	Funcionários cuidando das finanças	Número de visitantes ao site, geração de receita	Financiamento, obstáculos fiscais
David, Gasromotiva	Desemprego alto, aptidão, experiência	Gerar oportunidade, impacto social, empoderamento	Aulas na residência, parcerias, patrocinadores, qualificação	Cronograma, equipe de administração	Aumento na demanda, investimento, expansão	Encontrar parceiros e patrocinadores, suprir a demanda
Fernando, Programa Vivenda	Falha de mercado, experiência prévia	Qualidade de vida, reforma acessível	Funcionários, parceria, aceleradora, conhecimento	Ainda em desenvolvimento	Lucratividade, aumento da demanda	Crédito dos bancos, assistência aos clientes

Quadro 3– Dimensões de negócios empreendedores clássicos

Fonte: Autores (2017)

4 I ANÁLISE DE MODELOS DE NEGÓCIO EMPREENDEDORISMO CLÁSSICO X SOCIAL

Vendo a perspectiva dos empreendedores clássicos, identifica-se que 2 entre 5 empreendedores viram como oportunidade de negócio, uma falha de mercado. Esta falha de mercado pode ser classificada como carência de serviço na área de interesse. Já outros 2 entre 5 empreendedores tiveram como oportunidade seu conhecimento pessoal no setor, não deixando, entretanto, de ser uma falha de mercado. A expertise desses empreendedores lhe proporcionava conhecimento de atores do segmento, proporcionando uma boa rede de contatos e parcerias. Apenas 1 dos 5 entrevistados não pensou previamente em ter um negócio, a oportunidade identificada foi receber *feedback* positivo em algo que este empreendedor fazia em casa e testou empreender.

Analisando valor, podemos ver que 3 em 5 entrevistados tem como valor esperado principal a lucratividade, enquanto aos outros uns entrevistados têm como valor a transferência de conhecimento e um tem como valor esperado algo mais sentimental. De recursos mobilizados, 4 em 5 empreendedores aplicaram um capital inicial para abrir seu negócio, enquanto apenas um empreendedor começou seu negócio utilizando materiais que já possuía em casa. Em modelos de gestão, 3 em 5 empreendedores controlam com

softwares (ERP, Excel, Internet), enquanto 2 empreendedores não tinham um modelo fixado, indo pelo lado intuitivo ou por funcionários com grande rotatividade. Os indicadores para medir desempenho dos negócios, 3 em 5 empreendedores usam o desempenho financeiro, enquanto 2 entrevistados apresentaram a relação e o *feedback* dos clientes como indicador principal do desempenho.

Ao ver os desafios que cada empreendedor enfrentou para ter seu negócio podemos ver que poucas respostas coincidem; 2 entre 5 empreendedores destacaram os recursos econômicos como desafio e 2 entre 5 apresentaram crescimento da empresa como um desafio. Como cada empreendedor tem uma vivência, os desafios podem ser muito pessoais, podendo ser por alguns negócios serem Startups e outros já entrarem em mercados de grande concorrência.

Analisando as respostas dos Empreendedores Sociais, vimos que na parte de oportunidades, 4 entre 5 já tinham experiência em empreendimentos ou na área que o negócio social foi estabelecido, enquanto apenas um empreendedor teve a vivência da questão social que foi voltada para sua empresa. Já 3 entre 5 também citaram a inovação como oportunidade.

O valor esperado de todos os empreendedores foi o impacto social, o que mostra que este é o objetivo que incentiva um empreendedor social a ter o seu negócio. Focar não no lucro, mas na qualidade de vida de quem será impactado.

Nos recursos iniciais que foram mobilizados, 2 entre 5 empreendedores citaram a abertura de um escritório, 3 entre 5 citaram o apoio de aceleradoras e 4 entre 5 citaram a qualificação intelectual. Os mecanismos de gestão utilizados não foram muito bem definidos em 3 empreendedores. Estas empresas estão em busca do desenvolvimento de um modelo ideal ou estão abertas há pouco tempo, não tendo encontrado ainda um mecanismo para fazer a gestão. Porém, 2 empresas disseram utilizar relatórios, diagnósticos e cronogramas.

O indicador que foi citado para medir o desempenho de todos os empreendimentos foi a questão do aumento da demanda, mostrando que a sociedade necessita muito de negócios sociais, com demanda maior que oferta. Os desafios nessas empresas coincidiram em 4 dos 5 empreendedores na questão financeira (dificuldade em encontrar financiadores, busca de parcerias e patrocinadores), revelando dificuldade de encontrar incentivos.

Pode-se perceber que, em relação à oportunidade, no empreendedorismo clássico vê-se a presença de uma falha de mercado, enquanto no social há a identificação da falha social. O valor esperado para os empreendedores clássicos é uma transformação social e sobrevivência do negócio, enquanto os clássicos focaram na criação de riqueza. Uma semelhança encontrada foi na análise dos recursos mobilizados para empreender, em que há a mobilização humana, financeira e material. Os mecanismos de gestão não são tão similares, o que pode ser devido à grande diferença de porte e tipo de empresa, tanto nos clássicos quanto nos sociais. Os indicadores são bem semelhantes entre os clássicos e os sociais, que levam em conta a rentabilidade financeira, o aumento de demanda, e o

feedback. Nos desafios para estabelecer o negócio existem grandes diferenças, mas pode-se perceber que o fator financeiro foi um obstáculo que a grande maioria enfrentou.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste estudo foi identificar as diferenças e as semelhanças entre empreendedores clássicos e sociais em seus modelos de negócio, e segundo Dornelas (2003) e Oliveira (2004), o empreendedor tem em seu perfil uma série de conhecimentos e habilidades. É necessário saber aproveitar as oportunidades, saber gerenciar, ter visão clara, iniciativa, saber trabalhar em equipe, ser inovador, criativo, inteligente e participativo.

Tanto o empreendedor chamado clássico como o social utilizam seu capital intelectual para criar valor, possuem foco na inovação e identificação de oportunidades em busca de soluções para melhorar e obter sucesso, mas o social tem a intenção de resolver problemas sociais através de projetos autossustentáveis. É diferente do empreendedor clássico, que é individual, tem o foco no mercado e no aperfeiçoamento da produção, sua medida de desempenho é o lucro e tem como missão satisfazer as necessidades dos clientes e ampliar os seus negócios.

Este trabalho pode contribuir para futuros empreendedores, pois com isto pode-se identificar melhor para qual tipo de negócio ou projeto os indivíduos podem desejam direcionar seus negócios, o que esperar de um negócio, levando em questão missão, oportunidades, modelos de negócio, desafios, indicadores, mecanismos de gestão, recursos, valores e uma breve noção de como é um cenário para iniciar seu próprio negócio.

O fato deste trabalho apresentar análise de modelos de empreendedorismo social e clássico também abre perspectivas para aqueles que não se sentem capazes. Em comunhão com outras pessoas e uma necessidade a ser perseguida, é possível a criação de negócios sociais.

O estudo foi realizado com algumas limitações, como poucas entrevistas e agenda disponível dos empreendedores. Uma sugestão de continuidade de pesquisa pode ser voltada aos empreendedores sociais com visão detalhada de como são os modelos de negócios, desde gestão até o impacto social este negócio realizou, investimentos, geração de receita e atendimento da demanda.

REFERÊNCIAS

ALVORD, S.; BROWN, L.; LETTS, C. (2002). Social Entrepreneurship and Social Transformation. **Harvard University, Working Paper #15**.

AUSTIN, J.; STEVENSON, H.; WEI-SKILLERN, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both? **Entrepreneurship theory and practice**, v. 30, n. 1.

BAGGENSTOSS, S.; DONADONE, JC. (2013). Empreendedorismo Social: Reflexões Acerca do Papel das Organizações e do Estado. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v.7, n.15. Belo Horizonte.

BAGGIO, A. F.; BAGGIO, D. K. (2015). Empreendedorismo: Conceitos e definições. **Revista de empreendedorismo, inovação e tecnologia**, 1(1).

BASTOS, M.; RIBEIRO, R. (2011). Educação e empreendedorismo social: um encontro que (trans) forma cidadãos. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 11.

BOSZCZOWSKI, A.; TEIXEIRA, R. (2012). O empreendedorismo sustentável e o processo empreendedor. PUC Minas, **Revista Economia & Gestão**, v. 12.

CERTO, S.; MILLER, T. (2008). Social entrepreneurship: Key issues and concepts. **Business Horizons**, v.51. Kelley School of Business.

CORRÊA, R.; TEIXEIRA, R. (2015). Redes sociais empreendedoras para obtenção de recursos e legitimação organizacional: estudo de casos múltiplos com empreendedores sociais. **RAM – Rev.Adm. Mackenzie**, 16(1). São Paulo.

DEES, J. (1998) **The Meaning of "Social Entrepreneurship".** Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership.

DEES, J.; ANDERSON, B. (2003) **For-Profit Social Ventures.** Senate Hall Academic Publishing.

DORNELAS, J. (2003) **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios.** São Paulo: Campus/Elsevier.

GEEKIE. (2016) **Veja como a Geekie está impactando escolas e alunos.** Disponível em http://info.geekie.com.br/geekie-impactando-escolas-e-alunos/. Acesso em 30/4/2016.

GEEKIE. (2016). **TV Folha entrevista com Geekie**. Disponível em http://info.geekie.com.br/tv-folha-entrevista-socio-da-geekie/. Acesso em 30/04/216.

GASTROMOTIVA. (2016) **Comida tem o poder de transformar vidas**. Disponível em http://veja.abril.com.br/tveja/arquivo/comida-tem-o-poder-de-transformar-vidas/. Acesso em 20/06/2016.

IIZUKA, E.; VARELA, C.; LARROUDÊ, E. (2015). **Social Business Dilemmas in Brazil: Rede Asta Case.** RAE, São Paulo, v.55.

KONKERO. (2016). **Mundo Corporativo entrevista Guilherme de Almeida Prado sobre empreendedorismo social**. Disponível em https://miltonjung.com.br/2015/03/20/mundo-corporativo-entrevista-guilherme-de-almeida-prado-sobre-empreendedorismo-social/. Acesso em 29/4/2016.

KUYUMIJAN, R.; SOUZA, E.; SANT'ANNA, S. (2014). Uma análise a respeito do desenvolvimento local: o empreendedorismo social no Morro do Jaburu — Vitória (ES), Brasil. **Rev. Adm. Pública** 48(6):1503-1524. Rio de Janeiro.

MARTIN, R.; OSBERG, S. (2007). Social Entrepreneurship: The Case for Definition. **Stanford Social Innovation Review**. Leland Stanford Jr. University.

MELO NETO, F.; FROES, C. (2002) **Empreendedorismo social: a transição para a sociedade sustentável.** Qualitymark, Rio de Janeiro.

NOVAES, M.; GIL, A. (2009). A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, v.10, n.1. São Paulo.

OLIVEIRA, E. (2004). Empreendedorismo Social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias. **Revista da FAE**, Curitiba.

PORTER, M.E.; KRAMER, M.R. (2011) Criação de valor compartilhado. **Harvard Business Review**, v. 89, n. 1/2, p. 62-77.

PROGRAMA VIVENDA. (2016). **Reformas habitacionais e transformação social** l Fernando Assad l TEDxLaçador. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=UGV5MzrR_VU. Acesso em 20/06/2016.

PROGRAMA VIVENDA (2016) **Empresa reforma casas a preços populares na periferia de SP**. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=HVxj9AZb9JY. Acesso em 20/06/2016.

PROGRAMA VIVENDA. (2016). **'Empresa do bem'** cria kit de reforma para favela e parcela em 12 vezes. Disponível em http://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2015/01/15/empresa-do-bem-cria-kit-de-reforma-para-favela-e-parcela-em-12-vezes.htm. Acesso em 20/06/2016.

ROSSONI, L.; ONOZATO, E.; HOROCHOVSKI, R. (2006). **O Terceiro Setor e o Empreendedorismo Social: Explorando as Particularidades da Atividade Empreendedora com Finalidade Social no Brasil.** EnANPAD, Salvador.

SEELOS, C.; MAIR, J. (2005). Social entrepreneurship: Creating new business models to serve the poor. **Business Horizons**, v.48. Kelley School Of Business

SILVA, J.; TEIXEIRA, R. (2013) Aprendizagem Empreendedora: Um Estudo de Casos Múltiplos com Empreendedores Sociais de Aracaju. **SEMEAD**.

SOBRAL, F.; PECI, A.(2008). **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro.** São Paulo: Pearson.

TYSZLER, M. (2007). Mudança social: uma arte? Empreendimentos sociais que utilizam a arte como forma de mudança. **RAP – Revista de Administração Pública** 41(6):1037-34; Rio de Janeiro.

VASCONCELOS, A.; LEZANA, A. (2012). Modelo de ciclo de vida de empreendimentos sociais. **Rev. Adm. Pública**, 46(4). Rio de Janeiro.

SOBRE O ORGANIZADOR

CLAYTON ROBSON MOREIRA DA SILVA - Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). Doutorando e Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui MBA em Gestão em Finanças, Controladoria e Auditoria pelo Centro Universitário INTA (UNINTA). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e em Administração pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL).

ÍNDICE REMISSIVO

U

V

ADMINISTRAÇÃO:
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ESTRATÉGIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Atena Editora
Ano 2021

ADMINISTRAÇÃO:

CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ESTRATÉGIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Atena Editora
Ano 2021